Directores
Marcelo Alejandro Corti
Sergio Sebastián Barocelli

GESTIÓN Y DERECHO AMBIENTAL

RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

EDICIONES JURIDICAS
Eduardo Lecca editor

Gestión y Derecho Ambiental
Residuos Sólidos Urbanos

Hacia un cambio cultural en
la gestión, transformación y reutilización

MARCELO ALEJANDRO CORTI
SERGIO SEBASTIÁN BAROCELLI
(DIRECTORES)

GESTIÓN Y DERECHO AMBIENTAL
RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

Hacia un cambio cultural en
la gestión, transformación y reutilización

EDICIONES JURIDICAS
BUENOS AIRES
2018

Corti, Marcelo Alejandro – Barocelli, Sergio Sebastián
Derecho ambiental : Residuos Sólidos Urbanos / Marcelo Alejandro Corti ; Sergio Sebastian Barocelli. – 1ª ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Jurídicas, 2018.
260 p.; 23 x 16 cm.

ISBN: 978–950–758–177–9

1. Derecho Ambiental . I. Barocelli, Sergio Sebastián II. Título
CDD 344.046

© *Copyright by* ***EDICIONES JURIDICAS***
Paraná 123, **piso** 5, **of.** 127, **Tel.:** 4373 – 2730
Buenos Aires – ARGENTINA
e-mail: edicionesjuridicas@hotmail.com

Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723
IMPRESO EN LA ARGENTINA

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AMBA	Área Metropolitana de Buenos Aires
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CEAMSE	Coordinación Ecológica Área Metropolitana S.E. (Sociedad del Estado)
ENGIRSU	Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos
GCABA	Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
GIRSU	Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos
PDE	Proyecto de Desarrollo Estratégico
PPC	Producción per cápita
RS	Relleno Sanitario
RSU	Residuo Sólido Urbano
RU	Recuperadores Urbanos
SPHU	Servicio Público de Higiene Urbana
UBA	Universidad de Buenos Aires

PRÓLOGO

La obra que se presenta refleja el estudio interdisciplinario de una de las problemáticas más complejas que enfrentamos como sociedad a nivel ambiental.

Dada su complejidad, los directores han entendido perfectamente la necesidad de un abordaje multidisciplinario y sistémico para lograr "entender" la gestión de residuos y sus implicancias desde una perspectiva multifocal y que contemple a la mencionada en toda su magnitud.

Definitivamente, este tipo de problemáticas representan un desafío tanto para nuestra comunidad como para nuestras autoridades gubernamentales, que son las encargadas de guiarnos en este camino a través de políticas públicas de mediano y largo plazo.

A lo largo de los diferentes capítulos los lectores, que son principales actores, podrán entender que se encuentran involucrados en la gestión de residuos, considerando tanto sus derechos como sus obligaciones, entre ellos, gobiernos, recicladores, empresas, usuarios–ciudadanos, entre otros.

Al mismo tiempo, rápidamente se desprende un espíritu tan crítico como constructivo que viene a ser un aporte en

la materia, dado que en todo momento se incluye a toda la sociedad como responsable de encontrar una solución a estos materiales utilizados, mal bautizados "residuos".

Desde nuestra Casa de Estudios, hace años estamos comprometidos en aportar nuestro granito de arena, clasificando nuestros desechos, con la colaboración protagónica de los estudiantes y el acompañamiento de autoridades, docentes, graduados y no docentes.

Asimismo, y a través de nuestras disciplinas nuestra Facultad cuenta con alguna asignatura íntimamente vinculada con el tema: "Contabilidad Social y Ambiental". Por ello, la Universidad como institución fiable debe protagonizar la construcción de políticas públicas que favorezcan el objetivo amplio de "sostenibilidad".

Personalmente, espero que disfruten este material que con tanta pasión y esmero han elaborado los distintos profesionales e investigadores que han formado parte de este proyecto.

Prof. Emérito Dr. Ricardo Pahlen
Decano de la Facultad de Ciencias Económicas
de la Universidad de Buenos Aires

INTRODUCCIÓN

La siguiente publicación intenta reflejar los resultados obtenidos por el Proyecto de Desarrollo Estratégico (PDE) edición 2018, aprobado por la Universidad de Buenos Aires, que lleva por título "RSU: Hacia un cambio cultural en la gestión, transformación y reutilización de los Residuos Sólidos Urbanos".

Este proyecto tuvo por objetivo evaluar la gestión de los presupuestos aplicados a las relaciones con la comunidad (vinculados con el Servicio Público de Higiene Urbana SPHU), lo cual permitiría la generación de herramientas eficientes y transparentes que enriquezcan este servicio

En este contexto, la corriente publicación pretende contribuir al debate de la cuestión y funcionar como un puntapié para la creación de estas nuevas herramientas aplicables al SPHU, desde un punto de vista económico, legal como técnico, tanto por las autoridades públicas como las empresas prestatarias del servicio.

Teniendo presente que la problemática de los residuos y su gestión requiere miradas interdisciplinario, se ha requerido para la producción de esta publicación la intervención de especialistas nacionales e internacionales de diversas temáticas,

como la economía, el derecho, la administración y las ciencias ambientales, los cuales aportarán sus distintos puntos de vista sobre el manejo actual de los residuos.

De este modo, se abordarán aquí la situación regulatoria actual del Sistema Público de Higiene Urbana, la gestión y regulación de las acciones del Plan de relaciones con la Comunidad, el rol de los diversos actores enmarcados en la problemática, como el estado, la ciudadanía, y los recolectores urbanos, se comentará la situación actual de la educación ambiental y la necesidad de la misma, la valorización de los residuos como herramienta para la disminución, y la situación actual en otras locaciones de la región latinoamericana.

Queremos agradecer en primer lugar a la Facultad de Ciencias Económicas por brindarnos la posibilidad de llevar a cabo la investigación pretendida, así como a la Universidad de Buenos Aires por confiar en nuestras convicciones y objetivos a la hora de apoyar nuestro proyecto. También apreciamos el apoyo de la Editorial "Ediciones Jurídicas" por permitirnos realizar y divulgar los diversos trabajos que se encuentran en esta publicación. Finalmente agradecemos a todos aquellos profesionales que han participado en esta publicación, logrando enriquecer desde sus distintas disciplinas el conocimiento y el debate sobre la situación actual del manejo de residuos.

LOS DIRECTORES

ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS 7
PRÓLOGO 9
INTRODUCCIÓN 11

CAPÍTULO I
GESTIÓN DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. DEUDAS Y DESAFÍOS
Marcelo Alejandro Corti

§ 1. Introducción.....21
§ 2. Presentando la gestión de residuos de la ciudad.....22
§ 3. Es hora de honrar las deudas 28
§ 4. Un modelo de gestión que funciona internacionalmente 30
§ 5. Varios desafíos por delante 32
§ 6. Conclusión: sólo entre todos es posible.....39
• Glosario.....40

CAPÍTULO II

PLAN DE RELACIONES CON LA COMUNIDAD SU ROL EN EL SISTEMA DE HIGIENE URBANA

Fernando Javier Ureta Suelgaray

§ 1. Introducción 45
a) Residuos como problemática global 45
b) Manejo de Residuos en Argentina 46
c) Manejo de RSU en la Ciudad de Buenos Aires 46
d) Acción de Reciclaje en Argentina y la Ciudad de Buenos Aires 47
e) Plan de Relaciones con la Comunidad 48
§ 2. Objetivos 49
a) Marco Teórico – Legal 49
1) Servicio de Higiene Urbana 49
2) Comienzo de aplicación de los Planes de Relaciones con las Comunidad (PRC) 52
b) Evaluación Económica del Plan de Relaciones con la Comunidad 54
1) Objetivos y actividades principales 54
2) Desarrollo y resultados preliminares 56
2.1) Elaboración de un diagnóstico sectorial integral 56
2.2) Revisión y análisis de gestión y presupuesto de las relaciones con la comunidad 58
2.3) Verificación del proceso de ejecución de los montos asignados al Plan de Relaciones con la Comunidad y el cumplimiento de su objeto 59
3) Identificación de la situación regulatoria del proceso de ejecución de los montos destinados a los PRC 59
4) Desarrollo de una propuesta de gestión y ejecución de los fondos y armado de una propuesta normativa vinculada con la gestión y ejecución de los Planes de Relaciones con la Comunidad 61

4.1) Introducción 61
4.2) Calidad y Cantidad de Residuos Domiciliarios 61
§ 3. Comentarios finales 63

CAPÍTULO III

CUESTIONES DE JURISDICCIÓN Y PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS O URBANOS

Juan Antonio Stupenengo

§ 1. Introducción 65
§ 2. La cuestión jurisdiccional en materia de residuos sólidos urbanos 66
a) Introducción 66
b) Autoridad competente para controlar el cumplimiento de las normas en materia de gestión de residuos sólidos urbanos y aplicar sanciones 69
§ 3. El régimen y el procedimiento sancionador en materia de residuos sólidos urbanos 71
a) Breve referencia al procedimiento sancionador aplicable a nivel nacional 72
b) Lo atinente al plazo de prescripción para la aplicación y/o ejecución de sanciones 75
c) Impugnación de la sanción aplicada. Breve referencia del procedimiento a nivel nacional 77
§ 4. Conclusiones 80

CAPÍTULO IV

HIGIENE URBANA. UNA VISIÓN BAJO EL CONCEPTO DE EXTERNALIDADES

Romina Grecco

§ 1. Introducción 83
§ 2. Relación con la economía 84
a) ¿Qué son las externalidades? 84

b) ¿Qué son las externalidades positivas?.....86
c) ¿Qué son las externalidades negativas?.....88
d) ¿Entendemos la Higiene Urbana como una externalidad?.....89
e) ¿Es una externalidades positiva como resultado de una externalidad negativa?.....91
f) ¿Cuáles son las soluciones ante la presencia de externalidades? 91
§ 3. El Rol del Estado.....93
a) Marco legal 93
b) ¿Por qué no funciona debidamente en Argentina la corrección de estas externalidades?.....97
1) Falencias en la legislación 97
2) Falta de presupuesto para infraestructura 97
3) Falta de un modelo de desarrollo sustentable y plan de ordenamiento.....98
4) Requerimiento de ayuda fronteriza.....99
5) Escaza comunicación entre los Actores e intereses contrapuestos 99
§ 4. Incidencias con la comunidad 100
a) Principio de Gestión Integral de RSU..... 100
b) Principio de Ciudad Limpia 102
c) Principio de Inclusión Social..... 103
§ 5. Conclusión..... 103

CAPÍTULO V

RECUPERADOR URBANO Y RECICLAJE EN LA CIUDAD AUTÓNOMA

Jessica Tarche

§ 1. Introducción..... 105
§ 2. Origen del fenómeno cartonero..... 107
§ 3. Actores sociales en la cadena del reciclado..... 109
§ 4. El proceso hacia el sistema actual..... 110
a) Marco normativo en la formalización de los cartoneros 110

b) Infraestructura disponible para la actividad del reciclaje 114
c) Recuperadores formales e informales en la actualidad 115
d) Próximos desafíos 117
§ 5. Comentarios finales 118

CAPÍTULO VI

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA COMO HERRAMIENTA EN LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS MUNICIPALES

Oscar M. Taborda

§ 1. Situación General 121
§ 2. Sobre los Residuos Sólidos Urbanos..... 122
§ 3. Algunas consideraciones previas..... 125
a) Legislación de presupuestos mínimos como legislación de base..... 125
b) Los principios ambientales de la ley 25.675. El caso del principio de progresividad..... 128
c) Ley 25.916 y GIRSU..... 129
d) La Planificación Estratégica como herramienta..... 132
e) Los Planes GIRSU municipales..... 133
f) El PGIRSU municipal como ejemplo de Planificación Estratégica..... 134

CAPÍTULO VII

LA PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS DE HIGIENE URBANA. UNA MIRADA DESDE EL DERECHO DEL CONSUMIDOR

Sergio Sebastián Barocelli

§ 1. Introducción..... 137
§ 2. La problemática de los residuos sólidos urbanos..... 138
§ 3. Los usuarios de servicios de higiene urbana como consumidores..... 140

a) Consecuencias del encuadre como consumidores a los generadores individuales domésticos y de instituciones no lucrativas 145
b) Procedimientos para la resolución de conflictos de los usuarios de residuos sólidos urbanos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 146
§ 4. Conclusión 148

CAPÍTULO VIII

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO MECANISMO DE PREVENCIÓN AMBIENTAL Y LA RESPONSABILIDAD DE LA EMPRESA

Roberto Daniel Bastian

§ 1. Introducción 151
§ 2. La Constitución Nacional y la participación ciudadana 152
a) El derecho de iniciativa 154
b) La consulta popular 155
§ 3. La regulación jurídica del ambiente 156
§ 4. Instrumentos de la política ambiental 159
a) Derecho a la información pública ambiental 160
b) Participación ciudadana 163
c) Educación ambiental 164
§ 5. El código Civil y la gestión empresarial 167
§ 6. Conclusiones 170

CAPÍTULO IX

LA EDUCACIÓN AMBIENTAL EN LA CULTURA EMPRESARIAL ARGENTINA: LA EMPRESA COMO EJEMPLO DE BUENAS PRÁCTICAS AMBIENTALES

Yamila Marian Castagnola

§ 1. Introducción 173
§ 2. La educación ambiental como herramienta de prevención: el rol de la empresa en la difusión

de buenas prácticas 176
a) El reconocimiento normativo de la educación ambiental 176
b) De la responsabilidad social empresarial al emprendedorismo social: el caso de las llamadas "Benefit Corporations" 179
§ 3. La inclusión de la educación ambiental dentro de los reportes de sustentabilidad de las principales empresas en Argentina 182
§ 4. Conclusión 195

CAPÍTULO X

LOS RESIDUOS DOMICILIARIOS EN EL PERÚ A LA LUZ DE LA LEY Y EL REGLAMENTO DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS

Manuel Jesús de Lama

§ 1. Introducción 197
§ 2. Los residuos domiciliarios en el contexto internacional 199
§ 3. El manejo de los residuos sólidos domiciliarios en América Latina 200
a) Chile 200
b) Bolivia 201
c) Colombia 202
d) Argentina 203
e) Regulación sobre los Residuos Domiciliarios en el Perú 205
1) ¿Cómo es un adecuado manejo de los residuos domiciliarios en el Perú? 210
1.1) Segregación en la fuente 210
1.2) Recolección selectiva 212
2) ¿Cuáles pueden ser los principales problemas que evitan que se lleve a cabo un manejo adecuado de los residuos domiciliarios en el Perú? 213

3) Lineamientos en la Gestión Integral de los Residuos Solidos 214
4) Sobre las operaciones y procesos de los residuos domiciliarios 215
5) Los principios en la gestión integral de los residuos sólidos en el Perú 219
5.1) Economía Circular..... 219
5.2) Valorización de los residuos..... 219
5.3) Principio de protección del ambiente y la salud pública 220

CAPÍTULO XI

LA IMPORTANCIA DEL CONSUMO CONSCIENTE Y SOSTENIBLE PARA LA GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS

Andressa Jarletti Gonçalves de Oliveira y Heloísa Alva Cortez Gonçalves.

§ 1. Introducción.....221
§ 2. Desarrollo sostenible y consumo consciente 222
§ 3 residuos sólidos: un problema mundial.....232
a) La política nacional brasileña de residuos sólidos...235
b) Residuos sólidos y la logística reversa 240
c) Propuestas para el enfrentamiento de los residuos sólidos.....245
§ 4. Consideraciones finales.....250

– BIBLIOGRAFÍA.....253

CAPÍTULO I

GESTIÓN DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. DEUDAS Y DESAFÍOS

Marcelo Alejandro Corti

§ 1. INTRODUCCIÓN

La mayoría de los ciudadanos de nuestra ciudad actuamos prácticamente convencidos que nuestros residuos día a día desaparecen gracias a un maniobra mágica o producto de algún esoterismo.

Lamentablemente eso no es así, sino que diariamente enviamos cerca de 3.000 toneladas a CEAMSE[1] y eso sólo si consideramos lo recogido en el marco del Servicio Público de Higiene Urbana que excluye a los generadores privados y a todo aquel que supere el metro cúbico diario.

Un factor fundamental que reduce los residuos que enviamos a disposición final es la acción de los recuperadores

[1] CEAMSE: Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado. Empresa del Estado cuyos accionistas son el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, ambos con una participación del 50%.

urbanos dado que son el mayor agente ambiental con el que contamos en la Ciudad de Buenos Aires, al contrario de ciertas suposiciones o "enojos" que pudieran surgir contra ellos.

En ese contexto, se observan dos instancias sobre las que podemos y vale la pena enfocarnos, la primera relacionada con nuestras deudas, entendiendo eso como el compromiso que aún no hemos honrado con el "Ambiente" que nos ha sido prestado y a la fecha no podemos pensar en devolverlo en las mismas condiciones, por su deterioro, para que las generaciones futuras puedan disfrutarlo. Es decir, la deuda de ser ciudadanos responsables y sustentables.

En segundo lugar, orientarnos hacia los desafíos que debe emprender las autoridades locales y nacionales en materia de residuos sólidos urbanos. Vale la pena destacarse que se podría haber pensado en deudas o asignaturas pendientes ya que en muy pocas ocasiones las autoridades gubernamentales estuvieron a la altura de las circunstancias en lo vinculado a esta problemática, no obstante, esta publicación pretende ser un aporte, una colaboración para la mejora y un impulso para la implementación de una política pública seria, profesional y de largo plazo y no una mera opinión crítica sobre errores u omisiones.

En resumen, el presente artículo pretende compartir una breve descripción de la gestión de residuos en la Ciudad de Buenos Aires, plantear las deudas que a la fecha cargamos como ciudadanos, exponer un modelo de gestión aceptado internacionalmente y detallar los desafíos que se entiende deben ser encarado por parte de las autoridades gubernamentales locales.

§ 2. PRESENTANDO LA GESTIÓN DE RESIDUOS DE LA CIUDAD

En el ámbito ejecutivo local, todas las actividades institucionales vinculadas con dicha gestión competen al Ministerio

de Ambiente y Espacio Público y específicamente a la Subsecretaría de Higiene Urbana y sus reparticiones dependientes; excepto la disposición final de los residuos a cargo de CEAMSE.

El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) es responsable del servicio de recolección de residuos, cuya cobertura diaria alcanza el 100% del ejido urbano. A tales efectos, la ciudad actualmente se encuentra dividida en siete zonas, de las cuales, seis se encuentran tercerizadas a empresas especializadas, y una cuenta con prestación por administración (propia) a través del Ente de Higiene Urbana.

Los residuos recolectados son transferidos al Relleno Sanitario Norte III, localizado en el Partido de General San Martín, Provincia de Buenos Aires, a través del uso de tres estaciones de transferencia, sistema operado por la CEAMSE, las cuales está ubicadas estratégicamente dentro de los límites jurisdiccionales de la CABA (Flores, Colegiales y Pompeya).

La recolección de los residuos es realizada bajo varias modalidades, siendo las más importantes las de: i) recolección puerta a puerta, ii) recolección contenerizada carga trasera, con contenedores plásticos, y iii) la recolección contenerizada de carga lateral (diferenciada), con contenedores metálicos.

La población de la CABA es de 2.890.151 habitantes, que durante el 2010 ha generado un total de 2.110.122,2 toneladas de Residuos Sólidos Urbanos resultado una producción per cápita (ppc) diaria que asciende a 2 kg/habitante por día aproximadamente (FIUBA / CEAMSE, 2011).[2]

El valor de la ppc Domiciliaria (al 2010/2011), incluyendo lo recogido por el servicio de barrido, pero no contemplando lo recolectado por servicios especiales de recolección, es de 1,231 kg/habitante por día. No obstante, en 2015 sólo se habían dispuesto en CEAMSE, provenientes de la CABA, un total de

[2] FIUBA / CEAMSE. (2011). Estudio de Calidad de los Residuos Sólidos Urbanos del Área Metropolitana de Buenos Aires 2010/2011. Buenos Aires: CEAMSE.

1.153.380,5 toneladas (1,09 kilogramos por habitante) (FIUBA / CEAMSE, 2016).[3]

Componentes	1972	1991	2001	2008	2011	2015
Papel y Cartón	20,30%	17,42%	24,10%	14,55%	16,64%	14,40%
Plástico		14,44%	13,75%	10,50%	18,54%	12,60%
Vidrio	4,94%	6,00%	5,19%	5,50%	3,09%	3,86%
Metales Ferrosos	3,64%	2,51%	1,57%	0,90%	1,16%	1,29%
Metales No Ferrosos	0,09%	0,64%	0,90%	0,28%	0,25%	0,44%
Materiales Textiles	3,02%	2,71%	2,51%	3,95%	4,59%	4,65%
Madera	1,89%	1,80%	1,30%	1,60%	0,67%	1,05%
Goma, Cuero y Corcho			0,70%	1,01%	0,54%	1,00%
Pañales Descartables y Apósitos			4,05%	4,33%	4,44%	5,19%
Materiales de Construcción y Demolición		1,98%	1,70%	1,81%	1,81%	4,78%
Residuos de Poda y Jardín			4,97%	7,69%	6,03%	4,94%
Desechos Alimenticios	63,45%	52,50%	33,39%	43,23%	41,55%	43,56%
Otros	2,67%		5,87%	4,65%	0,69%	2,24%
Peso Volumétrico (kg/m3)		**245,68**	**184,51**	**282,75**	**255,22**	**363,92**
ppc domiciliaria (kg/hab x día RSD)	**0,693**	**0,697**	**0,882**	**0,867**	**1,231**	**1,090**
Materiales potencialmente reciclables	**16,60%**	**22,70%**	**24,60%**	**15,80%**	**19,80%**	**16,40%**

Fuente: Elaboración Propia según Datos de Estudios de Calidad de los RSU de la CABA - (Años: 1972 / 1991 / 2001 / 2005 / 2006 / 2007 / 2008 / 2009 / 2010 / 2011 / 2015) elaborados por FIUBA y CEAMSE

TABLA 1: Evolución de Composición RSU, Peso Volumétrico, ppc domiciliaria y Materiales potencialmente reciclables.
Fuente: Elaboración Propia.

[3] FIUBA / CEAMSE. (2016). Estudio de Calidad de los Residuos Sólidos Urbanos del Área Metropolitana de Buenos Aires 2015. Buenos Aires: CEAMSE.

En la CABA también se realizan tareas de recuperación de residuos, generados por fuentes domiciliarias y de grandes generadores. Según los Estudios de Caracterización de Residuos de la CABA, desarrollado en el año 2010/11, por la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires y la CEAMSE, el 19,8% de la corriente total de los Residuos Sólidos Domiciliarios (RSD), es técnicamente potencialmente reciclable.[4]

GRÁFICO 1: Evolución del Peso Volumétrico de los RSU y del ppc (RSD).
Fuente: Elaboración Propia

[4] Se consideran potencialmente reciclable: Papeles y cartones (entre ellos: diarios y revistas, papel de oficina, papel mezclado y cartones); plásticos (PET, PEAD y PEBD); vidrios (blanco, ámbar y verde de envases y botellas); metales ferrosos; y metales no ferrosos. Para dicha determinación se realiza una simulación de las condiciones de generales de una planta de separación utilizándose tamices con

No obstante, el mencionado estudio, en su versión 2015, indicó que sólo el 11,5% es reciclable mientras que el 42% del total de los residuos sólidos generados y recolectados resultarían potencialmente compostable;[5] mientras que cerca del 69% sería potencialmente incinerable.[6]

En este contexto, el sector informal de recuperación de residuos ha venido ganando fuerza, ya que se ha cooperativizado y formalizado progresivamente. Actualmente, este sector alcanza a nuclear (según estimaciones de la Dirección General de Reciclado), a 10.700 trabajadores, denominados Recuperadores Urbanos (en adelante RU), de los cuales sólo se alcanzan con políticas activas a 4.084 de ellos (registrados).

diferentes pasos donde se reproducen las condiciones de segregación comúnmente utilizadas en dichas plantas. En ese estudio se define a los materiales esencialmente reciclables como los que pueden ser clasificados mediante separación manual o sistemas de separación mecánica (bajo esta premisa sólo se tienen en cuenta los materiales indicados que tienen un tamaño mayor a 6,35 cm dado que los de un tamaño menor no pueden separarse en forma manual o los equipamientos específicos de una planta de recuperación de esas características.

[5] A los fines del estudio se establece como material compostable a los desechos alimenticios, residuos de jardín y poda, madera y material de menor tamaño a 2,5" (retenidos con zarandas de los pasos: menor a 1", entre 1" a 2,5" y menor a 2,5"); considerando su presencia porcentual y la de contaminantes presentes en el flujo de los residuos, con su grado de afectación particular a cada uno de ellos, según lo establecido en la bibliografía especializada.

[6] Los componentes analizados para determinar el material potencialmente incinerable fueron los siguientes: papeles y cartones, plásticos, materiales textiles, madera, pañales y apósitos descartables, desechos alimenticios, y residuos de jardín y poda. A tales efectos, se toma en cuenta su presencia porcentual y la de contaminantes presentes en el flujo de los residuos, con su grado de afectación particular a cada uno de ellos, según lo establecido en la bibliografía.

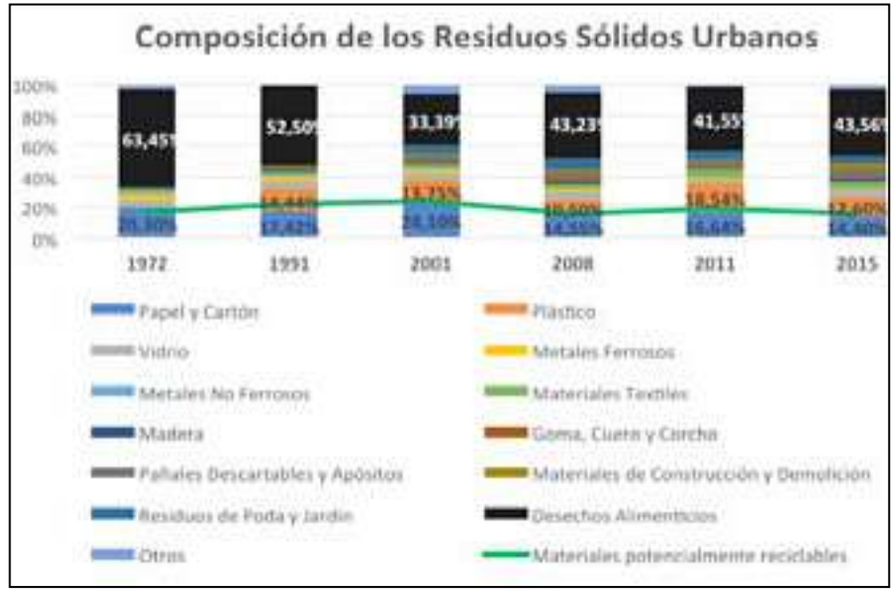


GRÁFICO 2: Evolución de la composición de RSU – AMBA y Material potencialmente reciclable. Fuente: Elaboración Propia.

Los RU registrados por la DGREC, están agrupados en Cooperativas de Trabajo, siendo las más representativas: Amanecer de los Cartoneros (más conocida como MTE); Recuperadores Urbanos del Oeste, Las Madreselvas, El Ceibo, El Álamo Limitada y Recolectores del Oeste Limitada.

Los recuperadores urbanos incluidos en dichas cooperativas, se dice que se encuentran formalizados, porque al estar registrados en la Dirección General de Reciclado, cuentan con un seguro de accidentes personales, provisión de ropa retroflectiva (pecheras), monotributo social, y asistencia logística en el traslado de los residuos recuperados, por parte del gobierno de la ciudad. En contraprestación, los RU se comprometen a no clasificar los residuos en la vía pública, y no generar trabajo infantil.

Estas cooperativas también son sujetas a un plan de inclusión diseñado por el GCBA para la implementación de un sistema de recolección formal de la fracción seca de los residuos de la CABA.

Independientemente de esta situación, existen otras Cooperativas que, si bien operan con los RSU de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, no están registradas en la DGREC como operadores directos del sistema y por tanto, no perciben incentivos ni se incluyen en el plan de inclusión social mencionado precedentemente, y resultan provenientes de la CABA y el Área Metropolitana.

La mayoría de dichas cooperativas, cuentan con un Centro Verde asignado, en el que desarrollan, individualmente o de forma compartida, sus actividades de selección, clasificación y venta de materiales recolectados.

§ 3. ES HORA DE HONRAR LAS DEUDAS

Tal como lo presenta el título, si pretendemos un verdadero cambio es hora de hacerse cargo, dejar de mirar al costado y asumir nuestra responsabilidad, empezando a honrar nuestras deudas ambientales, y para ello los residuos nos regalan una gran oportunidad.

En ese marco, nuestras *deudas como ciudadanos,* vinculadas con los residuos son cada vez más evidentes y urgentes, para ello y a los fines de la pedagogía se propone un modelo simple y concreto basado en 4 "C":

• Conocimiento.– Es fundamental informarnos, principalmente en cuestiones como los residuos que forman parte cotidiana y permanentemente de nuestra vida. Saber que producimos, consumimos, generamos o desechamos y principalmente conocer sobre nuestro impacto ambiental, social y económico a partir de ellos y nuestro accionar.

Es posible que, si supiéramos que cada uno de nosotros produce cerca de 2 kg de residuos por día, que el mayor contrato del Gobierno de la Ciudad es el de Higiene Urbana y que la CABA destinará alrededor de 19.000 Millones de Pesos durante

el año 2018[7] en lo vinculado con la gestión de los residuos o sea más de $ 6.500 por habitante, contemplaríamos la situación seria y responsablemente, prestando mejor atención para que nuestros recursos "no se vayan a la basura".

• Conciencia.– Entendida, en una de sus acepciones, como "el conocimiento del bien y del mal que permite a la persona enjuiciar moralmente la realidad y sus actos, especialmente los propios",[8] en este caso resulta fundamental que se haga presente para condenar nuestros propios actos de irresponsabilidad respecto nuestros residuos y replantearlos para minimizar nuestro impacto en el ambiente, ya sea en términos biológicos, naturales, sociales o económicos.

La conciencia debe auxiliarnos para ponderar nuestras acciones sustentables como reducir nuestro consumo, separar nuestros residuos para que los recicladores puedan hacer más eficiente y digno su trabajo, y valorar el trabajo de estos agentes ambientales positivos; o condenarnos cuando, por el contrario, no prestamos atención a este tipo de acciones.

• Compromiso.– Como en párrafos anteriores se destaca la necesidad de ser conscientes respecto nuestras acciones, debemos tener muy en claro que la buena administración de los recursos y en consecuencia, de sus residuales derivados requiere del compromiso de cada uno de los ciudadanos, del gobierno y de las empresas.

Definitivamente, la cuestión ambiental derivada de los residuos penetra en cada una de las capas sociales de nuestra comunidad y cada sector debe ser responsable y comprometido para que una gestión integral resulte factible.

• Constancia.– Las grandes ciudades del mundo, aquellas consideradas como más sustentables del planeta, han encarado

[7] Según Presupuesto Vigente 2018.
[8] Según Real Academia Española.

proyectos que llevaron varios años (en promedio unos veinte) para modificar las conductas de sus ciudadanos y lograr un verdadero cambio cultural en la materia.

Esta propuesta, que debe ser encarada por el gobierno local, requiere no sólo de la participación y compromiso obligado de los habitantes de nuestra ciudad sino también de una constancia de mediano y largo plazo para alcanzar una verdadera modificación del paradigma de comportamiento con relación a los residuos.

Esta constancia deberá ser guiada por una "coherencia" conceptual y comunicacional que permita conservar un rumbo unívoco durante un tiempo suficiente (al menos 10 o 15 años) sin ser rehén de los vaivenes políticos ni de los cambios de humor del funcionario de turno.

Pero ello, lo abordaremos al plantear los desafíos de la gestión del Gobierno de la Ciudad como una de las necesidades básicas para lograr un impacto real en materia de gestión de residuos.

Seguidamente, nos proponemos a realizar un breve desarrollo descriptivo del modelo de gestión que posteriormente será propuesto, denominado Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) a los fines de su mejor comprensión.

§ 4. UN MODELO DE GESTIÓN QUE FUNCIONA INTERNACIONALMENTE

A nivel internacional existe una amplia aceptación del modelo denominado GIRSU (Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos) como la herramienta conceptual adecuada para encarar esta cuestión, e incluso en nuestro país, ya ha sido incorporado a las normativas vigentes hace tiempo, aunque sólo en términos completamente teóricos.

La Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (SECRETARIA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN, 2005), define a la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) como, "[…] un

sistema de manejo de los residuos que, basado en el desarrollo sostenible, tiene como objetivo primordial el mejoramiento de la salud de la población, entendiendo a la salud en su sentido más amplio, y la preservación ambiental".[9]

Paralelamente, la doctrina la define como *"[…] la selección y aplicación de técnicas, tecnologías y programas de gestión idóneos para lograr metas y objetivos específicos de gestión de residuos […]",* constituyendo a la misma por los siguientes elementos: reducción en origen, reciclaje, transformación de residuos y vertido" (Tchobanoglous, Theisen, & Vigil, 1994).[10]

La Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA), define en su Glosario a la Gestión integrada de desperdicios (Integrated Waste Management) (Glosario de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos, s.f.) como *"El uso de una variedad de métodos para el manejo de desperdicios sólidos municipales. Puede incluir reducción de fuente, reciclaje, incineración y uso de vertederos".*[11]

La Ley Nacional Nº 25.916 (Presupuestos Mínimos de Gestión de Residuos Domiciliarios), en su art. 3º, denomina a la gestión integral de residuos domiciliarios como el *"[…] conjunto de actividades interdependientes y complementarias entre sí, que conforman un proceso de acciones para el manejo de residuos domiciliarios, con el objeto de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población".*

A nivel local, el concepto surge del art. 3º de la Ley Nº 1854 (Ley de Basura Cero), que lo entiende como *"…el conjunto de*

[9] SECRETARIA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN. (2005). ENGIRSU – Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. Buenos Aires: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación – Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación.

[10] TCHOBANOGLOUS, G., THEISEN, H., & VIGIL, S. (1994). *Gestión Integral de Residuos Sólidos.* Traducción Madrid: McGraw–Hill.

[11] Glosario de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos. (s.f.). Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA). Recuperado el 28 de Junio de 2012, de www.epa.gov

actividades interdependientes y complementarias entre sí, que conforman un proceso de acciones para la administración de un sistema que comprende, generación, disposición inicial selectiva, recolección diferenciada, transporte, tratamiento y transferencia, manejo y aprovechamiento, con el objeto de garantizar la reducción progresiva de la disposición final de residuos sólidos urbanos, a través del reciclado y la minimización de la generación".

En síntesis, la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, básicamente, se enfoca en la comprensión de cada una de las etapas que se dan en la vida de los desechos, y por tanto se sustenta en la mejora u optimización de la hora de administrar esas instancias.

§ 5. VARIOS DESAFÍOS POR DELANTE

La gestión de los residuos representa uno de los retos ambientales más complejos que cualquier gobierno local puede tener que afrontar, ya que no sólo se vincula con el saneamiento de un sitio específico, sino que se trata de resolver un flujo constante de materiales que no se detiene en ningún momento y deben ser tratados.

• El primer desafío será encararlo con una verdadera política pública (intersectorial) de largo plazo, en la que exista concurrencia de todos los sectores sociales, sea sostenible y sustentable, es decir que se sostenga en el tiempo y se considere la reducción del impacto ambiental a su máxima expresión. Al mismo tiempo, resultará fundamental que sea ejecutada por el Estado y no por el Gobierno, dado que ésta representa una problemática que supera cualquier mandato y transciende a todos los colores partidarios.

Definitivamente, la base debe ser la Planificación Estratégica a Largo Plazo, con un profundo sesgo participativo. Es decir, una definición intersectorial del "qué", o sea del objeto y objetivos del plan, donde tanto el gobierno, como las empresas del sector y las organizaciones de la sociedad civil definan el futuro de nuestro sistema de gestión de residuos sólidos urbanos.

Con este propósito, se debe constituir un ámbito de diálogo y consenso que promueva la construcción de políticas de Estado integrando a los actores intervinientes e interesados de los diversos sectores de la comunidad (público, privado y sociedad civil). En esa misma línea de acción, se deberá refuncionalizar y jerarquizar la Comisión Permanente de Asesoramiento de la Ley de Basura Cero, adecuándola para que deje de ser un mero observador de la realidad funcional al poder ejecutivo, tal como éste siempre ha pretendido y asumir la competencia y rol originalmente otorgado.

Con relación a los actores, las autoridades del GCABA deberán ser los convocantes de un espacio de trabajo con representantes de la Comisión de Seguimiento de la Ley 1854, CEAMSE, representantes de los bloques legislativos de la Legislatura Porteña, representantes gremiales de los sindicatos vinculados, representantes de las empresas prestatarias del Servicio Público de Higiene Urbana y su inspección, cooperativas de recicladores, autoridades de la gestión de los Residuos Sólidos Urbanos durante los últimos períodos gubernamentales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, organizaciones no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental, consultoras con trayectoria y profesionales expertos de diversas especialidades orientados a la gestión integral de residuos sólidos urbanos.

• Asimismo, el segundo desafío será diseñar y encarar la mencionada política pública desde una perspectiva metropolitana, dado que existe una constante interacción entre personas y recursos que derivan en la generación de residuos, que no respetan restricciones geográficas, sino que forman parte de una gran metrópolis constituida por la masa de habitantes que la conformamos y no por los límites jurisdiccionales que la separan.

Por eso, sería sumamente valioso que las autoridades ambientales nacionales y las de provincia de Buenos Aires sean parte de dicho proceso a los efectos de lograr coordinación y articulación en las políticas que se pretendan implementar.

• Con todo ello, el Gobierno de la Ciudad deberá determinar las herramientas para su ejecución, establecer como se procederá a su implementación. Y a partir de ello surge un tercer desafío vinculado con la propuesta de reformulación normativa integral, es decir, evitar el proceso de "emparchado" de la Ley Nº 1854 (de Basura Cero), sino por el contrario proponer un nuevo marco normativo, que no sólo se trate de una manifestación de interés, sino que también resuma el futuro de nuestro sistema integral de gestión de residuos sólidos urbanos y contenga los ejes generales del proceso para llevarlo a cabo.

La conformación de este marco legal será clave, dado que cargará con el antecedente de una Ley de Basura Cero, votada por unanimidad pero nunca aplicada. Por ello, será fundamental no sólo llegar a un acuerdo parlamentario sino alcanzar un acuerdo que resulte aplicable y cuente con el aval expreso del Gobierno de la Ciudad y con la garantía explícita de un Estado dispuesto a implementarlo.

• El cuarto desafío será abordar la creación de una unidad central para la ejecución de la política en materia de gestión de residuos, con autonomía funcional, jerárquica y presupuestaria, dependiente del Jefe de Gobierno y conformada con acuerdo legislativo. Definitivamente se trata de un tema tan complejo y oneroso para la Ciudad (aún claramente irresuelto) que resulta fundamental instituir la creación de un organismo específico con estas características para su abordaje.

• El quinto desafío será establecer un verdadero Sistema de Gestión Integral de Residuos, aprovechando el modelo descripto precedentemente y al mismo tiempo, las numerosas experiencias de éxito a partir de la aplicación de este marco conceptual.

Esto implicará adecuar la Licitación Pública de Higiene Urbana, los acuerdos con las Cooperativas de Recicladores, la relación con CEAMSE, empresas de inspección y demás agentes económicos vinculados a los fines de construir un nuevo contrato social tanto con el sector privado como con la ciudadanía en general para implantar un proceso sistémico, integral y responsable.

Dentro de este desafío se deberá, entre otras cuestiones:

– Promover la promulgación de una Ley de Envases que contemple un profundo involucramiento de las empresas con el diseño y producción de los diferentes productos.

– Premiar el *consumo responsable,* a partir de los mecanismos que se entiendan oportunos y apropiados, como por ejemplo la reducción de tasas en productos de reposición con menor material utilizado o menor uso de energía para su producción.

– Impulsar una mejora sustancial en la *separación de residuos,* donde el ciudadano sea actor y responsable de su funcionamiento, y su accionar sea valorado. Una clave fundamental de este ítem será profundizar el rol de los grandes generadores, que deben ser incentivados a que su sistema de gestión de residuos funcione integrado al de la ciudad. En este punto, resulta clave dar un valor económico al mérito, por ejemplo, establecer un sobre costo para la bolsa negra que se arroje al contenedor o una bonificación para la bolsa verde que se incorpore al proceso de reciclado.

– Redefinir y garantizar el servicio de *recolección diferenciada,* ya sea a partir de cooperativas, campanas, contenedores o el que fuera, a los fines de dejar de ser un impedimento para aquel vecino dispuesto a separar y clasificar sus residuos.

– Abordar la gestión de residuos con un concepto de Ciudad Inteligente (aprovechando la tecnología disponible en el mundo), reformulando el sistema de recolección de residuos para que, al menos, se logre determinar generación de residuos por frentista, se recoja los contenedores cuando realmente sea necesario (75% de capacidad o más), se establezca una eficiencia logística a partir de la combinación de geolocalización y llenado de contenedores (reduciendo profundamente los costos asociados), y se recoja información para realizar personalizaciones para cada caso.

– Reducir la frecuencia de recolección, estableciendo un programa progresivo de disminución ya que mientras el mundo tendía a eso la Ciudad de Buenos Aires la ha aumentado de 6 días a la semana a 7.

– Continuar con el proceso de formalización del *sistema de recolección de materiales secos* acentuando su principal

vinculación con grandes generadores, todo ello acompañado de una fuerte inversión en infraestructura en los centros verdes y plantas de clasificación, capacitación y fortalecimiento de las cooperativas que permita una mayor eficiencia y un incremento de su rentabilidad. En síntesis, dar equidad a un sistema completamente desbalanceado en términos económicos y de capacidad instalada. El alcance de esta mejora y la correspondiente reconfiguración deberá ser explícitamente definido en el acuerdo multisectorial descripto en párrafos anteriores.

– Eliminar el sistema de inspección tercerizado dado que provoca duplicación de costos y dotar al organismo creado a tales efectos de la tecnología suficiente para que pueda controlar el cumplimiento del servicio público de higiene urbana y detectar las ineficiencias o fallas de este.

– Establecer un sistema masivo de tratamiento de residuos húmedos, aunque para avanzar sobre esta cuestión deberá establecerse un cronograma holgado dado que implica ahondar en una corriente hasta ahora desestimada para el tratamiento. Definitivamente de los restos verdes o restos de comida podríamos producir abono orgánico que sería de mucha utilidad para los espacios verdes de la ciudad.

– Finalmente, actuando sobre todas las instancias que plantea la GIRSU, la consecuencia será la reducción de los materiales enviados a disposición final, aunque no obstante ello, se debe continuar con la instalación de Plantas de Tratamiento Mecánico Biológico (TMB o por sus siglas en inglés MBT) y estudiar la eventual necesidad de implementar un sistema de termovalorización energética, aunque esa evaluación deberá darse previo a cumplir todas las acciones previamente detalladas.

• El sexto desafío se vincula directamente con el rol de la sociedad en la gestión de sus residuos y básicamente significa realizar una gestión abierta a la comunidad y no a espaldas de ella, tal como viene realizándose en la actualidad. Al respecto, resulta clave contar con una apertura en términos de acceso y transparencia de la información específica de la temática.

La licitación vigente desde octubre del 2014 (SPHU)[12] contemplaba la creación de un Observatorio de Higiene Urbana cuyo objetivo era transparentar y servir de órgano de consulta y asesoramiento para las autoridades gubernamentales contando con un presupuesto propio.[13] Nada de ello sucedió y los datos se siguen encontrando inaccesibles, sin elaboración y obviamente sin ningún tipo de transparencia. En ese sentido, es imposible poder realizar una verdadera "accountability" o rendición de cuentas en estas condiciones, por lo que deberá realizarse una completa visualización del modelo en ejecución, el presupuesto previsto, vigente y ejecutado, complementado por un sistema de indicadores, tal como ha sido requerido en diversas oportunidades por los integrantes de la Comisión de Asesoramiento Técnico de la Ley de Basura Cero y nunca ha sido establecido. Si pretendemos modificar el modelo de gestión actual debemos hacerlo con la ciudadanía aliada en todo sentido.

• Por último, el séptimo desafío será promover y generar un verdadero Cambio Cultural, del que hace tanto tiempo se habla y tan poco se ha hecho al respecto.

Sobre esta cuestión se ha enfocado la investigación que dirijo denominada "RSU: Hacia un cambio cultural en la gestión, transformación y reutilización de los Residuos Sólidos Urbanos". La misma se encuentra en ejecución en el marco del Proyecto de Desarrollo Estratégico (PDE) 2018 de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y se orienta a evaluar la gestión del presupuesto aplicado a las relaciones con la comunidad, desde febrero 2005, del contrato vinculado con el Servicio Público de Higiene Urbana, que destina el 3% a tales fines, para luego generar herramientas más eficientes y transparentes, incluyendo un marco regulatorio.

A la fecha y con conclusiones parciales, podemos destacar la poca claridad de información disponible, la desarticulación

[12] Licitación Pública Nacional e Internacional Nº 997/SIGAF/2013.
[13] Uno por mil por año de la facturación por adjudicatario.

de esta, la nula elaboración de información útil para la toma de decisiones que se genera a partir de los datos y el engorroso proceso de ejecución de los fondos destinados a tales fines, a pesar de contar con un financiamiento anual promedio de U$S 15 Millones (Dólares Estadounidenses Quince Millones).

Por todo ello, la realización de la investigación se ha visto privada de parte de información sensible dado que, a pesar de ser requerida en el marco de la Ley Nº 104 de la Ciudad de Buenos Aires, de acceso público a la información, los organismos del GCABA no cuenta con la misma.

A todo efecto si pretendemos modificar las conductas ciudadanas en la materia debemos establecer un mecanismo sostenible que promueva el verdadero cambio cultural. Esto implicará llevar adelante mensajes y campañas claras, unívocas, que no generen confusión y permitan a la ciudadanía entender cual es su rol y su tarea por realizar. Al mismo tiempo, resulta fundamental informar y establecer un paralelismo de todo lo vinculado con la gestión de residuos de la CABA con su impacto ambiental, económico y social.

En muchos casos, de parte de las autoridades se suele escuchar que "la modificación de hábitos lleva 20 años", pero en algún momento se debe empezar e iniciar un camino hacia un destino común sin vaivenes ni contradicciones dado que actualmente llevamos invertidos casi 14 años del "instrumento" Plan de Relaciones con la Comunidad y más de 200 Millones de Dólares (al tipo de cambio actual, unos 7.500 Millones de Pesos),[14] y los resultados no han sido satisfactorios si nos ajustamos al conocido modelo de las 3R (Reducir, Reutilizar y Reciclar) y si recordamos que tuvo que ser modificado el art. 6º de la Ley de Basura Cero por su incumplimiento.[15]

[14] Tipo de cambio Banco Nación Argentina Tipo Vendedor $ 37,50.

[15] "Art. 6° – A los efectos del debido cumplimiento del art. 2° de la presente ley, la Autoridad de Aplicación fija un cronograma de reducción progresiva de la disposición final de residuos sólidos urbanos que conllevará a una disminución de la cantidad de desechos a ser depositados

§ 6. CONCLUSIÓN: SÓLO ENTRE TODOS ES POSIBLE

A los fines de concluir el presente texto, es dable mencionar que la problemática de los residuos suele ser el desafío ambiental más complejo que todas las ciudades, principalmente las metrópolis, deben afrontar.

La complejidad está principalmente dada por la multiplicidad de actores involucrados, los conflictos y oposiciones de intereses existentes, los grandes costos económicos asociados y las dificultades para desarrollar políticas de Estado por parte de los gobiernos que trasciendan los mandatos e invisibilicen los colores partidarios.

Por todo eso, la única vía posible (considerando las experiencias exitosas en distintas partes del mundo) es con la participación de todos los actores sociales y el liderazgo del sector público local apoyado por el Estado Nacional en el marco de un enfoque interjurisdiccional (metropolitano) e interdisciplinario que permita establecer una Política Pública de largo plazo, que trascienda los mandatos gubernamentales, sostenida por todos los partidos políticos y completamente abierta y transparente con la comunidad.

en rellenos sanitarios. Estas metas a cumplir serán de un 30% para el 2010, de un 50% para el 2012 y un 75% para el 2017, tomando como base los niveles enviados al CEAMSE durante el año 2004. Se prohíbe para el año 2020 la disposición final de materiales tanto reciclables como aprovechables." De la Ley Nº 1854 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires reemplazado por Ley Nº 5966 quedando redactado de la siguiente manera: "Art. 6°. – A los efectos del debido cumplimiento del art. 2° de la presente ley, la Autoridad de Aplicación fija un cronograma de reducción progresiva de la disposición final de residuos sólidos urbanos que conllevará a una disminución de la cantidad de desechos a ser depositados en rellenos sanitarios. Estas metas a cumplir serán de un 50% para el 2021, de un 65% para el 2025 y un 80% para el 2030, tomando como base los niveles enviados al CEAMSE durante el año 2012. Se prohíbe para el 2028 la disposición final de materiales tanto reciclables como aprovechables".

GLOSARIO

Abono orgánico: residuos de plantas y animales añadidos a la tierra mineral para mejorar la estructura de suelo y aumentar su contenido nutricional.

Ambiente: conjunto de elementos naturales o inducidos por el hombre que interactúan en un espacio y tiempo determinados.

Aprovechamiento: es el proceso mediante el cual, a través de un manejo integral de los residuos sólidos, los materiales o productos recuperados se reincorporan al ciclo económico y productivo en forma eficiente, por medio de la reutilización, el reciclaje, el compostaje, la revalorización o cualquier otra modalidad que conlleve beneficios sanitarios, ambientales, sociales y/o económicos.

Basura Cero: conforme la Ley Nº 1854, se considera al principio de reducción progresiva de la disposición final de los residuos sólidos urbanos, con plazos y metas concretas, por medio de la adopción de un conjunto de medidas orientadas a la reducción en la generación de residuos, la separación selectiva, la recuperación y el reciclado.

Centro Verde: según la Ley Nº 1854, se considera centro de selección de residuos sólidos urbanos secos (o Centro Verde), a aquellos edificios e instalaciones que sean habilitados a tales efectos por la autoridad competente previo dictamen conforme Ley Nº 123 y en los cuales dichos residuos, provenientes de la recolección diferenciada, son recepcionados, acumulados, manipulados, clasificados, seleccionados, almacenados temporariamente, para luego ser utilizados en el mercado secundario como insumo para nuevos procesos productivos.

Compost: mejorador del suelo que se obtiene luego de un proceso de descomposición de los residuos sólidos orgánicos en condiciones húmedo–aeróbicas (con presencia de oxígeno).

Contenedor: recipiente en el cual un material es almacenado, temporalmente, transportado o manipulado de algún modo

Disposición Final: depósito definitivo de los residuos sólidos en un sitio en condiciones adecuadas para evitar problemas para la salud pública y el medio ambiente.

Generación o producción: cantidad de residuos sólidos domiciliarios originados por una fuente en un periodo determinado.

Generación per cápita: se refiere a la generación de residuos sólidos por persona y por día.

Generador: productor de residuos.

Generadores Especiales / Grandes Generadores: conforme la Ley Nº 1854, aquellos generadores que pertenecen a los sectores comerciales, institucionales e industriales que producen residuos sólidos urbanos en una cantidad, calidad o en condiciones tales que, a juicio de la autoridad de aplicación, requieran de la implementación de programas específicos de gestión, previamente aprobados por la misma.

Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos: La gestión de residuos sólidos se basa en las actividades de reducción en origen, reciclado, transformación de los residuos y disposición final, organizadas según una jerarquía de gestión. El control sistemático y determinado de los elementos funcionales: generación, manipulación de residuos, separación y procesamiento en origen; recolección; separación y transformación de residuos sólidos; transferencia y transporte; y disposición final, asociado a la gestión de RSU desde el inicio de las tareas hasta la disposición final.

Gestión Integral de Residuos Domiciliarios (conforme la Ley Nacional Nº 25.916): conjunto de actividades interdependientes y complementarias entre sí, que conforman un proceso de acciones para el manejo de residuos domiciliarios, con el objeto de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población. La gestión integral de residuos domiciliarios comprende de las siguientes etapas: generación, disposición inicial, recolección, transferencia, transporte, tratamiento y disposición final.

Impacto ambiental: modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza.

Jerarquía (para la gestión de residuos): la jerarquía para la gestión de residuos es un símbolo que designa el nivel de preferencia entre las distintas opciones disponibles cuando se encara, estratégicamente, el diseño de una gestión de RSU.

Se representa ubicando las prácticas de gestión de residuos más "deseables" en el tope de la jerarquía (evitar o minimizar la generación, recuperar, reusar y reciclar los RSU) y las prácticas menos "deseables" (incinerar y disponer finalmente) en su base.

Materia Orgánica: compuestos químicos que tienen carbono combinado con otros elementos químicos. Las materias orgánicas pueden ser de origen natural o antropogénico. La mayoría de los compuestos orgánicos son una fuente de alimentación para las bacterias, y normalmente son combustibles.

Material Biodegradable: un compuesto que puede ser degradado o convertido en compuestos más sencillos por microorganismos.

Minimización: en general es la acción de reducir la cantidad de los RSU que se producen (por ejemplo, comprar menos productos descartables).

Planta de Clasificación: Instalaciones físicas utilizadas para la separación complementaria y el procesamiento de residuos que han sido separados en origen y para la separación de residuos brutos.

Producción per cápita: generación unitaria de residuos sólidos, casi siempre se refiere a la generación de residuo sólido por persona y por día, aunque también este concepto se puede aplicar a residuos no domiciliarios (por ejemplo, kilogramos de residuo sólidos por restaurante y por día).

Reciclaje: proceso mediante el cual ciertos materiales presentes en el flujo de residuos sólidos urbanos se separan, recolectan, clasifican, acondicionan y almacenan a fin de incorporarlos al ciclo productivo como materia prima. Normalmente implica la transformación de algún material para su reaprovechamiento (por ejemplo, producir compost).

Recolección Diferenciada: actividad consistente en recoger aquellos residuos sólidos urbanos dispuestos de manera selectiva y conforme las corrientes con interés de clasificar y la correspondiente carga de los mismos, en vehículos recolectores, debiendo comprender, si correspondieren, las acciones de vaciado de los recipientes o contenedores.

Recolección Informal/ Cartoneo / Cirujeo: se llama así al proceso de extracción de los materiales reciclables y de reúso de una mezcla de residuos sólidos urbanos que hacen los cartoneros/cirujas/trabajadores informales.

Recuperadores Urbanos: personas inscriptas en el Registro Único Obligatorio Permanente creado por el Art. 4º de la Ley Nº 992.

Relleno Sanitario: técnica de ingeniería para el confinamiento de los residuos sólidos municipales. Comprende el esparcimiento, acomodo y compactación de los residuos, su cobertura con tierra u otro material inerte por lo menos diariamente sobre un lecho impermeable, con el control de la proliferación de vectores y el manejo adecuado de gases y lixiviados, con el fin de evitar la contaminación del ambiente y proteger la salud de la población. El relleno sanitario cuenta con proyecto de ingeniería y no existen pepenadores en el sitio.

Residuos Húmedos: conforme la Ley GCBA Nº 1854, aquel material que no sea derivado a los centros de selección, básicamente orgánicos biodegradables. Básicamente, lo no considerado seco, tal como pañales, restos de comida y demás materiales húmedos o en mal estado.

Residuos Secos: materiales que pueden resultar recuperados y reciclados, tales como papel, cartón, tetrapack, plástico, vidrio, metales en buen estado (secos).

Residuos Sólidos Domiciliarios: según lo definido por la Ley 25.916, de Presupuestos Mínimos para la Gestión de Residuos Sólidos Domiciliarios. Denomínese residuo domiciliario a aquellos elementos, objetos o sustancias que como consecuencia de los procesos de consumo y desarrollo de actividades humanas, son desechados y/o abandonados.

Residuos Sólidos Urbanos: según la Ley 1854, de Gestión Integral de RSU de la CABA, denomina RSU a los residuos domiciliarios, y asimilables a domiciliarios, que se generen en el ámbito urbano, ya sea por generadores individuales (domiciliarios), o generadores especiales (comerciales, institucionales,

e industriales). Quedan excluidos de esta denominación los residuos patogénicos (regidos por la Ley 154), los residuos peligrosos (regidos por la ley 24.051 y la ley 25.612), los residuos radioactivos, y los residuos derivados de operaciones normales de buques y aeronaves.

Residuos Voluminosos: residuos grandes, tales como electrodomésticos, muebles, partes de automóviles, etc.

Residuos: material que queda como inservible después de haber realizado un trabajo u operación.

Restos de Obra y/o Demoliciones: residuos producidos en el curso de la construcción de viviendas, oficinas, presas, plantas industriales, escuelas y otras estructuras. Los materiales normalmente están formados por madera usada, piezas metálicas diversas, materiales de embalajes, latas, cajas, alambre, placas metálicas, hormigón sobrante y ladrillos rotos, y otros materiales.

Restos Verdes: restos de pasto, árboles y ramas.

Reutilización: El empleo de un producto usado para el mismo fin para el que fue diseñado originariamente.

Revalorización: Todo procedimiento que permita el aprovechamiento de los recursos contenidos en los residuos sin poner en peligro la salud humana y sin utilizar métodos que puedan causar perjuicios al medio ambiente. Incluye el reciclado, la reutilización y la valorización energética.

Servicio Público de Higiene Urbana: Servicios, Prestaciones, condiciones y demás especificaciones establecidas contractualmente. Incluye Servicio de Recolección, Barrido, Limpieza de calles (incluyendo el transporte del material resultante), y considerando todo tipo de prestaciones (básicas, complementarias y adicionales).

Valorización: implica optimizar sus características de forma/materia/energía, mediante procesos, hasta hoy conocidos de reutilización, recuperación y reciclado.

CAPÍTULO II

PLAN DE RELACIONES CON LA COMUNIDAD SU ROL EN EL SISTEMA DE HIGIENE URBANA

Fernando Javier Ureta Suelgaray

§ 1. INTRODUCCIÓN

a) Residuos como problemática global

El avance tecnológico en el último siglo ha generado un fuerte costo ambiental para la sociedad y la naturaleza, dado que esta última está llegando al límite de su capacidad de abastecimiento de recursos renovables y de absorción de desechos resultantes del consumo humano. Es así que el confort aportado por el desarrollo tecnológico, y sustentado en el consumo, ha generado que el hombre se encuentre en una disyuntiva, continuar con la cultura de lo desechable en detrimento de la vida del planeta, o tomar el compromiso de frenar y revertir los efectos producidos en pos de nuestra comodidad.[16]

[16] SOTELO, Samantha Eugenia Cruz; BENÍTEZ, Sara Ojeda. *Gestión sostenible de los residuos sólidos urbanos.* Revista Internacional de Contaminación Ambiental, 2013, vol. 29, nº 3, p. 7–8.

La generación de residuos contribuye a ese costo ambiental que debemos afrontar, siendo a nivel mundial uno de los principales problemas ambientales que los gobiernos deben atacar; en las últimas décadas su ritmo de crecimiento ha sido acelerado, con una mezcla cada vez más heterogénea y peligrosa tanto para la salud humana como para el ambiente. Por ello es necesario reintroducir los residuos generados a procesos ambientales y cadenas económicas para valorizarlos, y beneficiar tanto a la población como a nuestro entorno. Surge así la importancia de gestionar adecuadamente los residuos para transformarlos en recursos e impactar en el ahorro de materias primas a través de prácticas de reutilización y reciclado; de esta forma, se podría lograr el conservar los recursos naturales y reducir el impacto ambiental.

b) Manejo de Residuos en Argentina

El manejo de los residuos en el país se realiza a nivel municipal, haciendo que la obligación caiga sobre los gobiernos responsables de los mismos. En general, este manejo constituye un problema creciente para la mayoría de las autoridades, ya que su gestión se reduce a la recolección domiciliaria e higiene urbana –el cual encierra las actividades de barrido de calles y limpieza de otros sectores públicos–, y la disposición final de los residuos, efectuada en muchos casos en basurales a cielo abierto (BCA), con escasos controles ambientales y técnicos, y los consiguientes riesgos derivados para la salud y ambiente.[17]

c) Manejo de RSU en la Ciudad de Buenos Aires

La Ciudad de Buenos Aires (CABA) genera alrededor de 6.000.000 kilos diarios de residuos sólidos urbanos (RSU), correspondiendo 1,52 kilos por día y habitante. Estos valores representan un tercio del total de residuos del Área Metropolitana de la Provincia. El principal destino final de los residuos es el relleno sanitario que opera en la Planta Norte III del CEAMSE ubicada en el Camino del Buen Ayre entre A° Grande y A° Güemes, Gral. San Martín, provincia de Buenos Aires.[18]

[17] VESCO, L. P. (2006). *Residuos Sólidos Urbanos: Su gestión integral en Argentina.* Agenda, vol. 21, p. 27.

En cuanto al servicio de recolección y limpieza en CABA –Servicio de Higiene Urbana– el mismo se realiza conforme los lineamientos propuestos por el Pliego de Bases y Condiciones de la Licitación Pública N° 997/13 para la Contratación de los Servicios de Higiene Urbana de la Ciudad de Buenos Aires. Dicho servicio comprende las actividades de recolección y transporte de los residuos sólidos, barrido y limpieza de calles, limpieza y desobstrucción sumideros y nexos y servicios especiales.[19] Para ello, la Ciudad se encuentra dividida en 7 zonas de "limpieza", las cuales se encuentran adjudicadas a 6 empresas privadas (una para cada zona), y la Zona 5 directamente manejada por el Ente de Higiene Urbana del GCBA.

d) Acción de Reciclaje en Argentina y la Ciudad de Buenos Aires

El reciclado de RSU en Argentina involucra un gran número de actores y factores sociales y económicos interdependientes. Existe un alto grado de informalización en la actividad de reciclado, lo cual comenzó a revertirse en algunas ciudades mediante el armado de cooperativas, producto de políticas que involucran a la comunidad, a los municipios, al sector privado y, en ocasiones, al sector académico.[20]

[18] ZUBILLAGA, M. S. (2013). *El destino de los residuos sólidos urbanos de la ciudad de Buenos Aires: breve diagnóstico y algunas alternativas.* Agronomía & Ambiente, vol. 33, n° 1–2.

[19] PESCUMA, A., et al. (2003). *Gestión de los servicios de higiene urbana: El caso de la Ciudad de Buenos Aires.* En Congreso Argentino de Saneamiento y Medio Ambiente, 13. AIDIS, p. 1–21.

[20] Informe del Estado del Ambiente 2017. Capítulo Residuos, p. 14. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Recuperado de: www.argentina.gob.ar

A escala local, se está observando un aumento en el reciclado de los residuos, con un alto impacto en la reducción del volumen de los mismos, y en el marco de la denominada "economía circular". La promoción de esta economía circular no sólo evita el ingreso de residuos en rellenos sanitarios, los cuales podrían llegar a causar un grave impacto en la salud humana y del ambiente, sino que mejora la competitividad industrial a partir de la incorporación de materias primas más económicas.

En particular, en la Ciudad de Buenos Aires se contempla la implementación de planes y acciones referidos al reciclaje y/o reutilización de los residuos (principalmente los RSU), disminuyendo así la cantidad de residuos directamente desde los hogares. Dichas actividades se encuentran enmarcadas principalmente en el llamado Plan de Relaciones con la Comunidad, el cual es realizado por cada empresa en sus respectivas zonas –aunque el proceso de diseño y aplicación de efectúa entre las empresas en conjunto–.

e) Plan de Relaciones con la Comunidad

Dentro de las obligaciones establecidas a las empresas, se les adjudica, además del trabajo relacionado a la higiene, la implementación de Programas de Relaciones con la Comunidad (PRC). Los mismos se tratan de la aplicación de diversos proyectos, actividades y acciones que permiten mantener informados a los vecinos sobre las medidas que deben llevar a cabo en relación al Servicio de Higiene Urbana. Además, buscan informar de las acciones ejecutadas, al ser beneficiarios de los mismos, así como también los principales afectados por las molestias temporales que pueden derivarse de dichas acciones.[21]

[21] Información cedida por la Subsecretaría de Higiene Urbana. Ministerio de Ambiente y Espacio Público. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aire. Para PDE edición 2018 "RSU: Hacia un cambio cultural en la gestión, transformación y reutilización de los Residuos Sólidos Urbanos".

Si bien la aplicación de los PRC cuenta ya con 15 años en su haber, no se cuenta con información pública del efecto que los mismos hayan podido producir, ni tampoco información económica referida a los presupuestos asignados ni la gestión de los mismos. Por estos motivos, se vuelve dificultoso llevar a cabo un seguimiento independiente.

En este sentido, en el marco de un Proyecto de Desarrollo Estratégico, se está ejecutando actualmente una investigación del rendimiento de los Planes de Relaciones con la Comunidad, desde un punto de vista económico.

§ 2. OBJETIVOS

El corriente trabajo busca divulgar en términos generales el marco legal en el cual se encuadra la Gestión de Higiene Urbana en la Ciudad de Buenos Aires, con un enfoque particular al Plan de Relaciones con la Comunidad. De igual forma se pretende dar a conocer los adelantos de la evaluación de la gestión económica de dicho Plan enmarcada Proyecto de Desarrollo Estratégico, incluyendo la información obtenida y los análisis llevados a cabo hasta el momento. Finalmente, de manera complementaria, se presentarán datos de la evolución de los RSU desde el momento en que los PRC comenzaron a implementarse.

a) Marco Teórico – Legal

1) Servicio de Higiene Urbana

Entre los años 1991 y 2003, se rigió en la Ciudad de Buenos Aires el Servicio de Higiene Urbana mediante el Pliego de Bases y Condiciones de la Licitación Pública n° 14/97 para la Contratación de los Servicios de Higiene Urbana, aprobada por Ordenanza n° 51.453 (Expte. n° 72.612/96) – Decreto n° 48/97.[22]

[22] PESCUMA, A., et al. (2003). *ob. cit.*.

Finalizado el lapso de contratación, se realizó una actualización del servicio, creación mediante del Pliego de Bases y Condiciones de la Licitación Pública Nacional e Internacional N° 06/03 para la Contratación de los Servicios de Higiene Urbana de la Ciudad de Buenos Aires.[23] En ambos lapsos, la Ciudad de Buenos Aires se dividió en 5 zonas, a efecto de brindar el servicio de limpieza, barrido, recolección de residuos, etc.

Actualmente, el Servicio de Higiene Urbana se rige a partir del Pliego de Bases y Condiciones Generales y Particulares para la Licitación Pública Nacional e Internacional para contratar la Prestación del Servicio Público de Higiene Urbana del año 2013 (997–SIGAF–2013).

A diferencia de los periodos anteriores, la Ciudad de Buenos Aires se encuentra subdividida en 6 zonas, correspondiendo cada zona a una empresa prestadora distinta, más una zona más (Zona 5), de la cual se hace cargo directamente el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Dichas empresas son:

– AESA, ASEO y Ecología S.A. – Zona 1

– Cliba Ingeniera Urbana S.A. – Zona 2

– IMPSA Ambiental S.A. – Zona 3

– Ecohabitat S.A. – Emepa S.A. – Zona 4

– Ashira S.A. – Martín y Martín S.A. (UTE) – Zona 6

– Urbasur Argentina S.A. – Zona 7

Actualmente, las empresas encargadas del Servicio de Higiene Urbana deben cumplir con las siguientes prestaciones:

a) Recolección de residuos Sólidos Urbanos Secos Puerta a Puerta y su traslado a Centros Verdes o establecimientos designados un Centro Verde o establecimiento análogo a designar.

[23] Lecadito C. H. (2010). *Recolección de Residuos Sólidos Urbanos y Limpieza de calles de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Trabajo Final de la Carrera de Postgrado de Especialización* en "Administración Financiera del Sector Público". Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

b) Separación de los todos los Residuos Sólidos Urbanos Secos en un Centro Verde y la consecuente enajenación de los mismos en su beneficio patrimonial.

c) Capacitar a impartir a los asociados de la cooperativa.

d) Inclusión de recuperadores urbanos individuales que se encuentren desarrollando el servicio por cuenta propia.

e) Ejecución de políticas de comunicación y concientización de la comunidad en los beneficios de la separación en origen y el reciclado de los Residuos Sólidos Urbanos.

f) Ejecución de políticas de erradicación del trabajo no registrado, insalubre e infantil.[24]

Dichas prestaciones se circunscriben dentro de cuatro principios *(Principios Rectores),* los cuales, si bien pueden observarse algunas diferencias entre los tres pliegos mencionados, han mantenido objetivos semejantes desde el inicio del servicio de higiene en la ciudad. A continuación, se enuncian dichos Principios:[25]

• Principio de Gestión Integral de RSU: Este principio plantea la implementación de un plan de gestión integral de RSU, adoptando distintas medidas que promuevan la salud de la población y la preservación del ambiente, buscando disminuir progresivamente los residuos, a partir de recuperar material reciclable y reutilizable, y minimizar el volumen de residuos que se dispongan en los rellenos sanitarios. Esta gestión será responsabilidad tanto del GCABA, como los vecinos, los adjudicatarios y las Cooperativas de Recuperadores Urbanos.

[24] Sistema de Higiene Urbana para la Ciudad de Buenos Aires. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Recuperado de: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/med_ambiente/archivos/secos_final.pdf

[25] Pliego de Bases y Condiciones Generales y Particulares para la Licitación Pública Nacional e Internacional para contratar la Prestación del Servicio Público de Higiene Urbana del año 2013 (997–SIGAF–2013)

• Principio de Ciudad Limpia: Con este principio se busca que el Servicio de Higiene Urbana tenga la calidad necesaria a partir de una eficiencia en su ejecución y aseguramiento a partir de las empresas que prestan dicho servicio.

• Principio de Basura Cero: Con esto se plantea la reducción progresiva de los residuos sólidos urbanos a través de medidas como la separación selectiva, recuperación y reciclado, que serán llevadas a cabo en conjunto entre el GCABA, los adjudicatarios, los ciudadanos y las Cooperativas de Recuperadores Urbanos.

Este principio resulta de gran importancia para el corriente trabajo, ya que se propone aquí el diseño e implementación del Plan de Relaciones con la Comunidad, el cual se llevará a cabo con el fin de la toma de conciencia sobre la importancia de reducir los residuos.

• Principio de Inclusión Social: Según este principio el GCABA, los Adjudicatarios y la comunidad en su conjunto deben reconocer la presencia de los Recuperadores Urbanos, los cuales participan en las tareas separación de residuos y recolección. Por ello, el Gobierno debe incorporar de forma socialmente inclusiva a las cooperativas de dichos recuperadores (que se encuentre correctamente inscriptos en la REPyME). De esta forma, se estará optimizando la gestión de RSU, permitiendo su recuperación, y priorizando las zonas de trabajo, la regulación de la actividad y el control sobre el trabajo informal e insalubre.

2) Comienzo de aplicación de los Planes de Relaciones con las Comunidad (PRC)

Los Planes de Relaciones con la Comunidad (PRC) surgieron como consecuencia de la necesidad de generar en la ciudadanía una mayor conciencia acerca del manejo de residuos. Los mismos comenzaron a diseñarse y efectuarse en el año 2005, en el marco de la implementación del Pliego de Bases y Condiciones de la Licitación Pública Nacional e Internacional N° 06/03 para

la Contratación de los Servicios de Higiene Urbana de la Ciudad de Buenos Aires.

Los PRC tienen el objetivo de mantener a los vecinos informados, respecto del comportamiento, previsiones o prevenciones que deben adoptar, así como de mantenerlos informados de las acciones u obras ejecutadas, al ser los destinatarios de los beneficios que trae aparejada la puesta en marcha de las prestaciones, así como también los receptores primarios de las molestias temporales que pueden derivarse de su ejecución. Para esto, las empresas incluyen dentro de sus planes de Trabajo, un Plan de Comunicación y Publicidad dirigido a la Ciudadanía, el cual deben implementar y cumplir al menos durante la vigencia del contrato.

De este modo, los planes de Comunicación, Publicidad y Educación tienen por objeto cumplir con los requerimientos establecidos por el Pliego de Bases y Condiciones en vigencia, teniendo como principal consideración los Principios Rectores de Higiene Urbana en ejes comunicacionales. El Plan se materializa en acciones de comunicación que responden a las directivas generales de comunicación del GCABA, a las necesidades operativas del Servicio y a las particularidades de las Zonas correspondientes a la prestación.[26]

Una de las características de la gestión de los PRC, es que se trabajan en conjunto con el resto de las empresas recolectoras que se desempeñan en el territorio porteño y con las dependencias del Gobierno de la Ciudad que interfieren en los aspectos vinculados a Comunicación y Gestión de Reclamos.

Las estrategias y ejes de comunicación de los servicios y de las políticas de Estado relacionadas a la gestión ambiental de la Ciudad de Buenos Aires se plasman anualmente en un

[26] Información cedida por la Subsecretaría de Higiene Urbana. Ministerio de Ambiente y Espacio Público. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aire. Para PDE edición 2018 “RSU: Hacia un cambio cultural en la gestión, transformación y reutilización de los Residuos Sólidos Urbanos”.

Plan unificado que divide las acciones de comunicación en dos grandes categorías:

• Acciones de Comunicación Masiva: Se refieren a la publicidad (campañas) y acciones de promoción. Dentro de esto último, se pueden mencionar eventos o producción de elementos de apoyo a la comunicación ambiental.

• Acciones de Comunicación Directa: se realizan dentro del territorio a cargo de la Empresa. Se refieren al correcto uso de los servicios dispuesto para la Higiene Urbana. Son ejemplo de esto el uso correcto de contenedores, cestos papeleros, horario para sacar la basura, modalidad para hacer solicitudes o reclamos. En este caso, las acciones se realizan puerta a puerta y consisten en entrevistas a vecinos o encargados de edificios y comercios. Además, se colocan stands o tótems en puntos de alto tránsito para convocar a los habitantes de cada barrio.[27]

b) Evaluación Económica del Plan de Relaciones con la Comunidad

1) Objetivos y actividades principales

Como se comentó anteriormente, no se cuenta con información pública que permita una evaluación independiente del funcionamiento de los PRC. Debido a esto, se buscó realizar una investigación que permitiera evaluar y analizar los presupuestos y rendimientos económicos generados a partir de la implementación de todos los programas y todas las actividades que se planean dentro de los planes de relaciones con la comunidad.

De esta forma, actualmente se encuentra en ejecución una investigación enmarcada en un Proyecto de Desarrollo Sostenible (PDE), subsidiado por la Universidad de Buenos Aires, la cual lleva por título "RSU: Hacia un cambio cultural en la gestión, transformación y reutilización de los Residuos Sólidos Urbanos".

[27] Fuente: AESA, ASEO y Ecología S.A. www.aesabsas.com.ar

Dicha investigación cuenta con una serie de objetivos, siendo el principal Evaluar la gestión del presupuesto aplicado a las relaciones con la comunidad del contrato vinculado con el Servicio Público de Higiene Urbana, para luego generar herramientas más eficientes y transparentes, incluyendo un marco regulatorio.

Para el logro de este objetivo, se están llevando a cabo diferentes actividades, entre ellas pueden mencionarse:

1. La elaboración de un diagnóstico integral, incluyendo el análisis de contratos con las empresas prestadoras del servicio, revisión de la gestión y el presupuesto otorgado para los PRC, y la forma de ejecución de dichos presupuestos asignados.
2. Identificación de la situación regulatoria del proceso de ejecución de los montos destinados a los PRC.
3. Desarrollo de una propuesta de gestión y ejecución de los fondos mencionados previamente.
4. Armado de una propuesta normativa vinculada con la gestión y ejecución de los Planes de Relaciones con la Comunidad, la cual permita impulsar una política pública eficiente que cuente como protagonista la concientización y el cambio cultural de la comunidad –en relación con los RSU–.

Para el comienzo de estas actividades, se realizó primero un pedido de información al Ministerio de Ambiente y Espacio Público del GCBA, necesaria para llevar a cabo los primeros análisis económicos y contractuales. Cabe aclarar que, dado que los PRC comenzaron a implementarse junto con la aprobación del Pliego del año 2004 (06/2003), la información solicitada fue en el lapso desde el año 2005 (año en el que se comenzó a utilizar dicho pliego) hasta la actualidad.

A continuación se lista la información solicitada en el mes de Abril de 2018.

– Documentación Contractual de la Licitación Pública Nacional e Internacional vigente en materia de Servicio Público de Higiene Urbana, incluyendo Pliegos de Bases y Condiciones (Generales, Particulares y de Especificaciones Técnicas), Contratos y eventuales readecuaciones, entre otros.

– Montos abonados en materia de Servicio Público de Higiene Urbana (facturación total) por empresa y por año, desde el 2005 al 2017 inclusive, a los efectos del cálculo del presupuesto del Plan de Relaciones con la Comunidad.

– Detalle de montos destinados al Plan de Relaciones con la Comunidad desde el año 2005 a la fecha, desglosado mensualmente.

– Detalle de campañas y acciones realizadas desde el año 2005 a la fecha en el marco del Plan de Relaciones con la Comunidad con detalle de montos utilizados.

– Modalidad de ejecución del Plan de Relaciones con la Comunidad (cursograma de ejecución, niveles de autoridad para aprobación, rendición, etc.)

– Modalidad de planificación, seguimiento, ejecución y evaluación del Plan de Relaciones con la Comunidad, detallando organismos responsables de su cumplimiento.

2) Desarrollo y resultados preliminares

Se desarrolla a continuación el estado actual de las actividades llevadas a cabo hasta el momento.

2.1) Elaboración de un diagnóstico sectorial integral

• Evaluación de contratos de licitación actual del Servicio Público de Higiene Urbana en lo pertinente con el plan de relaciones con la comunidad.

Para el cumplimiento de este objetivo, se realizó en el mes de Abril del corriente un pedido formal de información sobre Documentación contractual de la Licitación Pública Nacional e Internacional vigente en materia de Servicio Público de Higiene Urbana. Este pedido de información incluyó los Pliegos de Bases y Condiciones, Contratos y eventuales readecuaciones, entre otros, a la Subsecretaría de Higiene Urbana, perteneciente al Ministerio de Ambiente y Espacio Público.

Una vez obtenida la información pertinente, se llevó a cabo una comparación exhaustiva entre los *Pliegos de Bases y Condiciones Generales y Particulares para la Licitación Pública Nacional e Internacional para contratar la Presentación del Servicio Público de Higiene Urbana* del año 2003 (06/2003) y la licitación vigente, del año 2013 (997–SIGAF–2013). Esta tarea se realizó con el fin de detectar diferencias en los montos adjudicados a las actividades, y la aplicación de estas. Dado que los PRC comenzaron a implementarse en el año 2004, no se tuvo en cuenta el Pliego correspondiente al periodo anterior. Entre las diferencias más destacadas, se pueden encontrar los siguientes puntos:

– Mayor ponderación a los Planes de Relaciones con la Comunidad (PRC), dando a los mismos entidad propia en los Pliegos de Bases y Condiciones.

– Cambio en el presupuesto correspondiente al primer año de planes anuales de Comunicación, publicidad y educación (4% al 3% del monto total proveniente de la Oferta Adjudicada).

– Mayor desarrollo de objetivos de la implementación del Plan de relaciones con la Comunidad.

– Uniformidad para la gestión de reclamos, consultas y pedidos.

– Creación del Observatorio de Higiene Urbana (OHUCABA).

– Eliminación de Auditorías y Evaluaciones Sociales (parte de las actividades ahora efectuadas por el OHUCABA).

– Generación de Programas de Acción Social (acciones tendientes a mejorar la calidad de vida en Villas de Emergencia).

• Seguido a esto, se analizaron los contratos actuales para CABA (cada zona), con especial atención a aquellos puntos relacionados a los PRC.

Aquí no se observaron lineamientos particulares referidos a PRC, sin embargo, se hace mención a dos ejes de trabajos dentro de estos planes:

– Armado del Observatorio de Higiene Urbana (OHUCABA), acentuando o remarcando lineamientos generales para la implementación, puesta en marcha y funcionamiento de dicha entidad. De este modo, se hace mención a las actividades de las partes involucradas en el armado, presupuesto y forma de pago, objetos y responsabilidades del OHUCABA.

– Planes de Acción Social, mencionando las responsabilidades que tendrá el contratista para con dichos planes, así también como su modo de accionamiento.

2.2) Revisión y análisis de gestión y presupuesto de las relaciones con la comunidad

Para esta actividad se buscó utilizar información de los Montos abonados en materia de Servicio Público de Higiene Urbana por empresa y por año, desde 2005 al 2017 inclusive, para calcular así el presupuesto aplicado a los PRC.

En este caso, la información no se obtuvo de manera completa, dado que sólo se presentaron por parte del GCBA los informes de montos de los años 2014 a 2018 de las empresas prestadoras –no todos de ellos completos–, correspondientes en este caso a la licitación actual (997–SIGAF–2013). Además, a pesar de una petición reiterativa, la información se presentó de manera trimestral para la mayoría de los años y empresas, dificultando así su comparación con los presupuestos asignados por el Pliego (ítem siguiente).

A partir del análisis de los datos, se pudo observar que actualmente las empresas presentaron un desbalance entre los gastos y el presupuesto asignado, especialmente entre la segunda mitad del año 2016 y la primera del 2017. A pesar de esto, el balance total (entre octubre 2014 a marzo 2018) presenta un balance positivo, rondando los $60 Millones, y siendo las empresas Cliba e IMPSA las empresas más beneficiadas. La empresa EMEPA, en cambio, presenta un desbalance negativo en cuanto a sus gastos totales entre Octubre de 2014 a Marzo de 2018.[28]

[28] Cálculos propios a partir de la información cedida por la Subsecretaría de Higiene Urbana. Ministerio de Ambiente y Espacio Público. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aire. Para PDE edición 2018 “RSU: Hacia un cambio cultural en la gestión, transformación y reutilización de los Residuos Sólidos Urbanos”.

2.3) Verificación del proceso de ejecución de los montos asignados al Plan de Relaciones con la Comunidad y el cumplimiento de su objeto

Para ello se pidieron los montos destinados al Plan de Relaciones con la Comunidad desde el año 2005 a la fecha, desglosado mensualmente, y el detalle de campañas y acciones realizadas en el mismo período de tiempo en el marco del Plan de Relaciones con la Comunidad con detalle de montos utilizados.

En este caso, los datos de montos asignados fueron en gran parte calculados por el grupo de trabajo, dado que sólo se entregaron por parte del GCBA los montos –y correspondientes redeterminaciones– del mes de Mayo del 2018.

A partir de los cálculos realizados se pudo concluir que, en promedio, el presupuesto destinado al Plan de relaciones con la comunidad por año (Considerando un año de acción el periodo desde el 1/10 al 31/09 del siguiente año) se encuentra alrededor de U$S18 Millones –considerando todas las acciones y las seis empresas en conjunto–.[29]

3) Identificación de la situación regulatoria del proceso de ejecución de los montos destinados a los PRC

Actualmente, la regulación de campañas –o propuestas de las mismas–, relevamiento, desarrollo de diseño, producción, creatividad, formatos y acciones incluidos en los PRC está establecida por el Pliego de Bases y Condiciones de la Licitación 997/2013, debiendo ser todas estas actividades consensuadas con las áreas pertinentes del Gobierno de la Ciudad en un todo.

[29] Cálculos propios a partir de la información cedida por la Subsecretaría de Higiene Urbana. Ministerio de Ambiente y Espacio Público. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aire. Para PDE edición 2018 “RSU: Hacia un cambio cultural en la gestión, transformación y reutilización de los Residuos Sólidos Urbanos”.

Los planes se materializan en acciones de comunicación que responden a las directivas generales de comunicación del GCABA, a las necesidades operativas del Servicio y a las particularidades de las Zonas de prestación.

De acuerdo al actual pliego, el Plan de Relaciones con la Comunidad se debe presentar anualmente mediante una Nota de Pedido al GCBA, detallando los ejes de comunicación que se trabajarán en cada periodo, los cuales son consensuados con la Dirección General de Comunicaciones del Ministerio de Medio Ambiente y Espacio Público (MAyEP), a los fines de su aprobación y posterior remisión a cada empresa prestadora a través de Órdenes de Servicio.

Este plan cuenta con un presupuesto anual del 3% para el primer año sobre el monto total anual que surja de la Oferta Adjudicada, y para los años siguientes el 3% de la factura del año correspondiente al período anual inmediato anterior. En todos los casos se aplican en un 80% a solventar publicidad a través de medios de comunicación masivos y un 20% a programas de Comunicación Directa.

En los contratos actuales entre el GCBA y las empresas se menciona que se deben presentar informes trimestrales al Gobierno, con copia a la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), con la totalidad de la información acerca de lo realizado en dicho periodo, dentro de las campañas masivas y directas. Estos informes son enviados por Nota de Pedido, a la Dirección General de Limpieza del GCBA para su aprobación final, la cual se replica a cada empresa a través de Órdenes de Servicio. En estos informes, se incluye también el detalle de la inversión realizada en Campañas masivas y directas durante ese período.[30]

[30] Información cedida por la Subsecretaría de Higiene Urbana. Ministerio de Ambiente y Espacio Público. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y Cliba Ingeniería Urbana S.A. Para PDE edición 2018 "RSU: Hacia un cambio cultural en la gestión, transformación y reutilización de los Residuos Sólidos Urbanos".

4) Desarrollo de una propuesta de gestión y ejecución de los fondos y armado de una propuesta normativa vinculada con la gestión y ejecución de los Planes de Relaciones con la Comunidad

4.1) Introducción

Actualmente se está trabajando en una propuesta que busca proponer una mejor metodología en la distribución de los presupuestos, en el cual permita la mínima pérdida de montos, y que asegure el uso potencial del mismo. Se pretende además que se efectúe un manejo más claro y eficiente de la información referida a resultados de objetivos y costos económicos que puedan tener los PRC.

4.2) Calidad y Cantidad de Residuos Domiciliarios

Para complementar la evaluación económica, se buscó analizar de manera general la evolución de la calidad y cantidad de los residuos de la Ciudad de Buenos Aires. Esto se pudo realizar dada la información oficial y pública otorgada por el CEAMSE, en conjunto con la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires.

Aquí se compararon los porcentajes de cuatro tipos de residuos a partir del año 2000, dichos residuos corresponden a los grupos de los plásticos, papeles y cartones, y vidrios (siendo estos tres grupos residuos potencialmente reciclables), y, de manera complementaria, los desechos alimenticios, los cuales se consideran uno de los grupos principales a disminuir o tratar.

Se consideraron cuatro momentos para comparar, el periodo del 2000/2001 (previo al comienzo de aplicación del Plan de Relaciones con la Comunidad), 2006, periodo 2010/2011, y 2015.

A continuación, se presenta una tabla resumiendo los datos tenidos en cuenta para la comparación (presentado como porcentaje del total de residuos):

	Plásticos	Papeles y cartones	Vidrios	Desechos Alimenticios
2000/2001	13,75%	24,10%	5,19%	43,56%
2006	13,07%	17,15%	5,81%	41,28%
2010/2011	18,54%	16,64%	3,09%	41,55%
2015	12,60%	14,40%	3,86%	43,56%

Tabla 1: Porcentaje de Plásticos, Papeles y cartones, vidrios y desechos alimenticios en la Composición física del total de residuos producidos por CABA, en el periodo de 2000 al 2015. Cuadro: Elaboración Propia. Fuente de información: Estudios de Calidad de los Residuos Sólidos del Área Metropolitana de Buenos Aires (2001, 2006, 2011 y 2015).[31]

A partir de los datos presentados, se puede observar una disminución progresiva, al menos en términos generales, de los residuos potencialmente reciclables, exceptuando un fuerte aumento de presencia de plásticos en el periodo 2010/2011 (aunque ésto podría estar relacionado con el momento en que se realizó el relevamiento, correspondiendo a la época de verano).

Esto permitiría inferir que la implementación de acciones y planes relacionadas al reciclaje tuvieron un impacto positivo. Esto puede sustentarse con información proveniente de los informes, reportando una estimación de participación comunitaria de aproximadamente 70%, según el sondeo de opinión realizado en la Ciudad, en la que gran cantidad de vecinos expresaron su intención de participar en el proceso de separación en origen.[32]

[31] CEAMSE; Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires. Estudios de Calidad de los Residuos Sólidos del Área Metropolitana de Buenos Aires (2001, 2006, 2011 y 2016).

[32] CEAMSE; Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires (2016). Estudio de Calidad de los Residuos Sólidos Urbanos (RSU) de la Ciudad Autónomas de Buenos Aires. Informe Final 2015.

Aun así, no puede asegurarse que esta reducción se refiera de forma completa a la aplicación de las acciones dentro de los PRC, ya que deben considerarse otros factores que pudieron –o no– afectar en los habitantes, haciendo que modificaran o disminuyeran estos tipos de residuos. De igual forma, se tiene que mencionar el aumento del porcentaje de Desechos Alimenticios, el cual –al ser porcentaje de la composición completa– pueden simplemente tener un mayor valor dada la disminución de otros tipos de residuos, o, al contrario, que estos hayan aumentado, reflejando una disminución en el porcentaje del resto (sin que ellos necesariamente hayan disminuido de una manera significativa).

§ 3. COMENTARIOS FINALES

Este trabajo tuvo el objetivo de brindar conocimiento acerca del marco legal en el cual se encuadran el Servicio de Higiene Urbana que se efectúa en la Ciudad de Buenos Aires, y más específicamente el Plan de Relaciones con la Comunidad. Esto se vuelve necesario dado que los habitantes de CABA tienen un gran rol dentro del sistema de gestión de los residuos. Por esto, el objetivo, o parte de este, trata sobre la divulgación de la situación legal relacionada a su manejo.

En cuanto al trabajo de investigación presentado, el mismo se encuentra aún en proceso evaluación, por lo que no pueden plantearse conclusiones definitivas sobre la gestión de los presupuestos. Sin embargo, se pueden mencionar algunos puntos de interés para dicho trabajo:

Se observó un difícil acceso a la información, especialmente la relacionada al pliego realizado en el año 2004. Si bien se nos brindó parte de los informes requeridos, ciertos puntos de la información demandada no se presentaron como se pidió, particularmente la forma de ejecución de los planes. Además, parte de los valores relacionados con el presupuesto tuvo que ser calculado por el grupo de trabajo. De esta forma, se podría decir que se está manejando información poco transparente para con la ciudadanía.

Desde el punto de vista económico, se pudo estimar un promedio de inversión anual de más de U$S 18 Millones. Actualmente se está evaluando su correcto uso, comparándolo con los valores de montos utilizados para las diversas actividades realizadas para el cumplimento de los PRC.

Según la información evaluada del tipo de residuos, se puede observar una disminución de aquellos potencialmente reciclables. Con esto se podría inferir un buen funcionamiento por parte de las acciones enmarcadas en los PRC. Aunque para ello, como se mencionó previamente, se deben analizar estos valores en el contexto del momento en el cual se realizaron los relevamientos de los residuos.

Se vuelve necesario entonces, realizar un estudio en conjunto que permita confirmar el correcto uso de los montos en los PRC, y que, gracias a eso, los mismos llegan a cumplir los objetivos planteados, especialmente desde el punto de vista ambiental. Dichas evaluaciones, permitirán en un futuro, la mejor implementación de los PRC, y del Servicio de Higiene Urbana en su conjunto.

CAPÍTULO III

CUESTIONES DE JURISDICCIÓN Y PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS O URBANOS

Juan Antonio Stupenengo

§ 1. INTRODUCCIÓN

Afortunadamente la protección del medio ambiente se ha vuelto un tema de creciente interés y preocupación a nivel mundial y en todos los ámbitos. En lo que hace específicamente al aspecto jurídico –que abordaré parcialmente en este trabajo–, ello se evidencia ante un mero repaso de las normas, la jurisprudencia y los trabajos doctrinarios existentes actualmente sobre la materia, impensados hace tan sólo un par de años.

A su vez, dentro de la materia ambiental, la referida a los residuos sólidos urbano reviste particular interés, pues se relaciona con los problemas que, para el ambiente y para la salud, provocan los residuos; no sólo los peligrosos sino, incluso, los urbanos.

El objeto de este trabajo es abocarnos al análisis de ciertos aspectos de derecho público vinculados con la gestión de los residuos sólidos urbanos, regulados a nivel federal en la ley

25.916 –de Gestión de Residuos Sólidos Domiciliarios–; más precisamente, no detendremos en la cuestión jurisdiccional –o sea, en comprender el reparto de competencias, en esta materia, entre el Estado Nacional y las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires– y, por el otro, en los aspectos de procedimiento sancionador administrativo.

En lo que sigue abordaremos ambos temas en ese orden.

§ 2. LA CUESTIÓN JURISDICCIONAL EN MATERIA DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

a) Introducción

Como es sabido, tras la reforma de 1994 han sido reconocidos en la Constitución Nacional derechos conocidos como "de tercera generación"; entre ellos, el derecho de todos los habitantes a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.[33]

[33] Art. 41, Constitución Nacional: "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos".

En lo que hace al aspecto jurisdiccional, en el art. 41 se dispuso que corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental y a las provincias, por su parte, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.

Como se ha dicho, la concurrencia de competencias en materia ambiental entre el Estado Nacional y las provincias constituyó una autentica novedad, pues hasta la reforma constitucional la policía medioambiental era del resorte exclusivo de las jurisdicciones locales.[34] De todos modos, como también se señaló, ello no ha alterado el principio de que son las autoridades locales las que –si bien ajustándose a los presupuestos mínimos establecidos por el Congreso Nacional– mantienen la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren conducentes para el bienestar de sus comunidades y la de valorar y juzgar si los actos que llevan a cabo sus órganos, en ejercicio de poderes propios, afectan el bienestar perseguido.[35]

En ejercicio de la competencia asignada en el citado art. 41, en el año 2002 el Congreso Nacional sancionó la ley 25.675 –Ley General del Ambiente–, estableciendo los presupuestos mínimos en materia de medio ambiente[36] y fijando los objetivos y los principios rectores de la política ambiental y los instrumentos de gestión para llevarlos a cabo.[37]

A su turno y en lo que ahora nos interesa, en el año 2004 el Congreso Nacional sancionó la ley 25.916 –de Gestión de Residuos Sólidos Domiciliarios–, por medio de la cual estableció los citados presupuestos mínimos de protección ambiental en lo que hace específicamente la gestión de los residuos domiciliarios, sean éstos de origen residencial, urbano, comercial, asistencial,

[34] EKMEKDJIAN, Miguel Ángel, *Tratado de Derecho Constitucional,* Depalma, Buenos Aires, Tomo III (arts. 28 a 41), p. 650.

[35] CSJN, Fallos: 338:1183.

[36] Art. 6º, ley 25.675.

[37] Arts. 2º, 4º y 8º, ley 25.675.

sanitario, industrial o institucional, con excepción de aquellos que se encuentren regulados por normas específicas.[38]

En líneas generales, en dicha ley se establecen, con específica relación a los residuos sólidos urbanos, los presupuestos mínimos de protección ambiental a los que se refiere el citado art. 41 de la Constitución Nacional. En ese sentido, allí se fijan los objetivos de las políticas ambientales de carácter nacional vinculadas con esa cuestión, se dispone que las autoridades competentes que determinen cada una de las jurisdicciones locales serán responsables de la gestión integral de los residuos producidos en su jurisdicción y se prescribe que dichas autoridades locales deberán establecer sistemas adaptados a las características y particularidades de cada región, dictando las normas complementarias necesarias para el cumplimiento efectivo de sus disposiciones.[39] Asimismo, se regula allí la recolección y transporte de los residuos domiciliarios,[40] como así también su tratamiento, transferencia y disposición final,[41] entre otras cuestiones.

Los presupuestos mínimos a los que se refiere el art. 41 constituyen normas que conceden una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional y tienen por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental.[42] Por ello, al dictar las normas ambientales locales, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben respetar las garantías mínimas establecidas en la legislación nacional, pudiendo, a partir de allí, regular garantías adicionales, no previstas en aquella.[43]

[38] Art. 1º, ley 25.916.
[39] Arts. 1º, 4º, 5º y 6º, ley 25.916.
[40] Cap. IV, ley 25.916.
[41] Cap. V, ley 25.916.
[42] Art. 6º, ley 25.675.
[43] EKMEKDJIAN, Miguel Ángel, *op. cit.,* Tomo III (arts. 28 a 41), p. 650.

Ahora bien, en ejercicio de sus competencias locales reconocidas en el art. 41 y en la ley 25.916, las distintas provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionaron leyes tendientes a regular, en los pertinentes ámbitos locales, la gestión integral de residuos sólidos urbanos. Así, a mero título de ejemplo, la Provincia de Buenos Aires sancionó la ley 13.492; la Ciudad de Buenos Aires, la ley 1854; la Provincia de Jujuy, la ley 5954;[44] la Provincia de Mendoza, la ley 5970 y la Provincia de Córdoba, la ley 9088, de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos y Residuos Asimilables a los Residuos Sólidos Urbanos; entre otras.

Del análisis de las normas locales se advierte que –más allá de algunas diferencias que presentan entre ellas–, todas tienen el objetivo común de tender a una gestión integral y correcta de los residuos sólidos urbanos, a la erradicación de los basurales a cielo abierto, a la delimitación de los lugares donde se realizará la disposición final de los residuos y al otorgamiento de plazos para que los municipios se adecúen a cada una de las leyes y dicten sus programas de gestión integral de los residuos de acuerdo con la normativa nacional y provincial.[45]

b) Autoridad competente para controlar el cumplimiento de las normas en materia de gestión de residuos sólidos urbanos y aplicar sanciones

En función de lo que se viene diciendo, aun tras la reforma constitucional son las autoridades locales –o sea, las provincias, los municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires– las que aparecen como responsables directos de la gestión de residuos sólidos urbanos. En otras palabras, como regla el poder de poli-

[44] Para su análisis ver PISTORINI SANZ, Patricia, *Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos en la Provincia de Jujuy,* LLNOA 2016 (diciembre), p. 3.
[45] PISTONI SANZ, Patricia, *Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos en la Provincia de Jujuy,* op. cit.

cía ambiental –particularmente, en materia de residuos sólidos urbanos–, se encuentra en cabeza de las autoridades locales.

Así lo entendió la Corte Suprema de Justicia de la Nación a poco de reformarse la Constitución Nacional,[46] criterio que mantuvo posteriormente, al señalar que el ambiente es responsabilidad del titular originario de la jurisdicción, que no es otro que quien ejerce la autoridad en el entorno natural y en la acción de las personas que inciden en ese medio, máxime si no se advierte un supuesto de problemas ambientales compartidos por más de una jurisdicción.[47]

Lo dicho se encuentra fielmente reflejado en la ley 25.916 –de Gestión de Residuos Sólidos Domiciliarios–, según la cual las autoridades competentes para su aplicación son los organismos que determinen cada una de las jurisdicciones locales.[48] Estos organismos locales tienen bajo su responsabilidad la gestión integral de los residuos domiciliarios producidos en su jurisdicción, el establecimiento de las normas complementarias necesarias para el cumplimiento efectivo de la ley y el establecimiento de sistemas de gestión de residuos adaptadas a las características y particularidades de su jurisdicción, los

[46] CSJN, Fallos: 318:992. Allí se sostuvo que "las autoridades administrativas y judiciales del Estado de la Provincia de Buenos Aires las encargadas de valorar si la obra proyectada afecta aspectos tan propios del derecho provincial, como lo es todo lo concerniente a la protección del medio ambiente. En efecto, corresponde reconocer en las autoridades locales la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren conducentes para el bienestar de la comunidad para la que gobiernan, como asimismo valorar y juzgar si los actos que llevan a cabo sus autoridades, en ejercicio de poderes propios, afectan el bienestar perseguido. Tal conclusión cabe extraerla de la propia Constitución, la que, si bien establece que le cabe a la Nación 'dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección', reconoce expresamente las jurisdicciones locales en la materia, las que no pueden ser alteradas (art. 41, 3º párr, Constitución Nacional)".

[47] Fallos: 330:4234; 331:699 y 331:1679.

[48] Art. 5º, ley 25.916.

que deben prevenir y minimizar los posibles impactos negativos sobre el ambiente y la calidad de la población.[49]

En contrapartida, la competencia del Estado Nacional en materia de policía ambiental –y, en lo que aquí interesa, en materia de gestión de residuos sólidos urbanos– resulta excepcional, procediendo tan sólo en aquellos excepcionales supuestos en los que, por el carácter federal del establecimiento o de la actividad de que se trate –por ejemplo, por tratarse de un establecimiento de utilidad nacional o de una actividad interjurisdiccional–, el poder de policía se encuentre a su cargo.[50]

§ 3. EL RÉGIMEN Y EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN MATERIA DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

En lo que sigue nos abocaremos a algunas cuestiones procedimentales vinculadas, principalmente, a la aplicación de sanciones derivadas del incumplimiento de las normas en materia de gestión de residuos sólidos urbanos.

En el Capítulo III de la ley 25.916 –denominado "De las Infracciones y Sanciones"–, se establece que el incumplimiento de las disposiciones de la ley o de las reglamentaciones que en su consecuencia se dicten será sancionado –sin perjuicio de las sanciones civiles o penales que pudieran corresponder–, con apercibimiento; multa; suspensión de la actividad de treinta (30) días hasta un (1) año, según corresponda y atendiendo a las circunstancias del caso; o, cese definitivo de la actividad y clausura de las instalaciones, según corresponda y atendiendo a las circunstancias del caso.[51]

[49] Art. 6º, ley 25.916.

[50] MONTI, Laura, *Competencia regulatoria y judicial en materia ambiental según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación,* La Ley 2011–B, p. 881.

[51] Art. 26, ley 25.916.

Se dispone también que las mencionadas sanciones deben ser aplicadas previa instrucción sumarial que asegure el derecho de defensa y graduadas de acuerdo con la naturaleza de la infracción y el daño ocasionado.[52] En este último sentido –o sea, en lo referido a la graduación de la sanción– se establece también que se considerará reincidente al que, dentro del término de tres (3) años anteriores a la fecha de comisión de la infracción, haya sido sancionado por otra infracción de idéntica o similar causa, pudiendo en tal caso multiplicarse los máximos correspondientes a las multas o de las sanciones de suspensión por una cifra igual a la cantidad de reincidencias aumentada en una unidad.[53]

Asimismo, se establece que cuando el infractor fuere una persona jurídica, los que tengan a su cargo la dirección, administración o gerencia serán solidariamente responsables de las sanciones aplicadas.[54]

Ahora bien, debe señalarse que el citado Capítulo III de la ley 25.916 es aplicable únicamente a las infracciones y sanciones pasibles de ser impuestas por la autoridad nacional; esto es, en aquellos casos de su competencia. Por su parte, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –en virtud de lo dispuesto en los arts. 124 y 129 de la Constitución Nacional–, ostentan de manera exclusiva competencia para establecer los regímenes y procedimientos sancionatorios locales en materia de residuos sólidos urbanos y, a la luz de ellos, para aplicar las sanciones pertinentes.

a) Breve referencia al procedimiento sancionador aplicable a nivel nacional

A nivel nacional, el procedimiento sumarial aplicable ante las posibles infracciones a la ley 25.916 –de Gestión de Residuos Domiciliarios– se encuentra regulado en el "Reglamento de Investigaciones por Presuntas Infracciones a Normas de las que la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable es Autoridad de Aplicación" ("el Reglamento"), aprobado mediante el art. 1º de la Res. 1135/15 de la ex Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

[52] Art. 27, ley 25.916.
[53] Arts. 28 y 29, ley 25.916.
[54] Art. 32, ley 25.916.

En apretada síntesis, en el Reglamento se dispone que las actuaciones pueden ser iniciadas de oficio por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación –actual Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación–[55] o por la comunicación de otros organismos;[56] asimismo, la denuncia puede provenir de particulares.[57] En cualquier caso, se prevé la facultad de las autoridades de realizar todas las actuaciones previas que sean necesarias para determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen la iniciación de un proceso sumarial; más precisamente, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, las personas que pudieran resultar responsables y la normativa eventualmente infringida.[58]

Se establece en el Reglamento la posibilidad de emitir medidas de carácter preventivas y/o previsionales durante el procedimiento sancionador y ante la constatación de la existencia de peligro de daño grave o irreversible a la salud de las personas o el ambiente.[59]

[55] Art. 3º, Dec. 802/18.
[56] Art. 5º, Reglamento.
[57] Art. 7º, Reglamento.
[58] Art. 6º, Reglamento.
[59] Art. 12, Reglamento. Para mayor análisis de este tipo de medidas, STUPENENGO, Juan Antonio, *Medidas provisionales en el procedimiento administrativo,* en POZO GOWLAND, Héctor; AGUILAR VALDEZ, Oscar; HALPERÍN, David; CANOSA, Armando y JUAN LIMA; Fernando (directores), *Procedimiento administrativo,* Buenos Aires, La Ley, 2012, Volumen II, pp. 501 a 567.

En lo que hace a la instrucción del sumario, se dispone que estará a cargo de la Dirección de Infracciones Ambientales,[60] la que tendrá independencia en sus funciones.[61] La instrucción del sumario contempla el derecho del sujeto sumariado de presentar un descargo en el plazo de diez (10) días[62] y la apertura del sumario a prueba.[63]

Concluido el sumario, el instructor cuenta con un plazo de cuarenta (40) días –a contar desde que las actuaciones se encuentren listas para resolver–, para producir el informe correspondiente, en el que debe dejar constancia de los antecedentes que el sumariado tuviere e incluir un análisis motivado de los hechos, especificándose los que se consideren probados; debe también determinar la infracción cometida y los sujetos que resultaren responsables, y se propondrá la sanción pertinente. De conformidad a dicho informe el instructor debe elevar el proyecto de acto administrativo que corresponda, resolviendo la aplicación de sanciones pertinentes o absolviendo de los cargos imputados al sumariado.[64]

Para la aplicación de las sanciones se tendrá en cuenta el daño ambiental, real o potencial, ocasionado y la naturaleza de la infracción.[65]

Tras el correspondiente dictamen de la Dirección de Asuntos Jurídicos, el acto sancionatorio debe ser suscripto por el Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable, notificándolo con indicación del o los recursos disponibles y su respectivo plazo.[66]

[60] Art. 13, Reglamento.
[61] Art. 14, Reglamento.
[62] Art. 15, cuarto párrafo, Reglamento.
[63] Arts. 18 y 19, Reglamento.
[64] Art. 21, Reglamento.
[65] Art. 22, Reglamento.
[66] Art. 23, Reglamento.

b) Lo atinente al plazo de prescripción para la aplicación y/o ejecución de sanciones

Otro tema de interés –vinculado también con la potestad y el procedimiento sancionatorios– radica en determinar el régimen de prescripción para la aplicación de sanciones por violación a las normas de gestión de residuos sólidos urbanos.

El legislador nacional reguló lo atinente a la prescripción de la potestad sancionatoria en la materia en el art. 34 de la ley 25.916 –de Gestión de Residuos Domiciliarios–, en el que se establecía que *"[l]as acciones para imponer sanciones previstas en la presente ley prescriben a los cinco (5) años contados a partir de la fecha en que se hubiere cometido la infracción o que la autoridad competente hubiera tomado conocimiento de la misma, la que sea más tardía".*

No obstante, mediante el Dec. 1159/04 el Poder Ejecutivo Nacional vetó dicho precepto por entender que, al tratarse de una disposición de derecho administrativo –por ende, de naturaleza local–, la regulación de la prescripción en dicha ley federal implicaba invadir potestades eminentemente locales.[67]

[67] En tal sentido, en los considerandos del Dec. 1159/04 se sostuvo que *"fijar el plazo de prescripción para las acciones sancionatorias de las autoridades competentes locales, como lo hace el art. 30, se considera como invadiendo la competencia que se han reservado las Provincias de definir sus instituciones de Derecho Administrativo. Aunque la competencia delegada a la Nación para dictar presupuestos mínimos de protección ambiental incluye la potestad de establecer, como principio de política ambiental nacional, que las infracciones a los presupuestos mínimos entrañarán responsabilidad en el orden administrativo, es del estricto resorte provincial, con motivo del dictado de las normas 'complementarias' a que alude el tercer párrafo del art. 41 de la Constitución Nacional, fijar el plazo de prescripción de las respectivas acciones sancionatorias. Si se tratara de figuras penales, la Nación podría fijar un plazo de prescripción (art. 75, inc. 12, Const. Nac.), pero no sucede ello con las penalidades administrativas, que pertenecen al ámbito del Derecho Administrativo, el cual es de naturaleza local".*

Cabe otra que, por su parte, muchas jurisdicciones –como la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires– también omitieron regular lo atinente a la prescripción en las pertinentes legislaciones locales.

Ahora bien, ante a la actual falta de regulación del régimen de prescripción en la ley 25.916 –de Gestión de Residuos Domiciliarios– y en las jurisdicciones locales debe estarse supletoriamente a lo previsto en los ordenamientos represivos sustantivos.[68] Tal es la solución que han brindado los tribunales para casos análogos, en los que diversos regímenes sancionatorios especiales no establecían un particular plazo de prescripción para la aplicación y/o ejecución de las pertinentes sanciones.[69]

De modo que a la aplicación de sanciones por violación a la ley 25.916 –de Gestión de Residuos Domiciliarios–, resultan de aplicación las disposiciones que, sobre prescripción, contiene el Código Penal de la Nación. De allí que, en esa esfera, el plazo de prescripción para la aplicación[70] y ejecución[71] de las multas es de dos (2) años.

[68] Pues, como lo tiene dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación, "los principios y reglas del derecho penal resultan aplicables en el ámbito de las sanciones administrativas (doctrina de Fallos: 290:202; 303:1548; 312:447; 327:2258; 329:3666, entre otros), siempre que la solución no esté prevista en el ordenamiento jurídico específico (doctrina de Fallos: 274:425; 296:531; 323:1620; 325:1702), y en tanto aquellos principios y reglas resulten compatibles con el régimen jurídico estructurado por las normas especiales (doctrina de Fallos: 317:1541, entre otros)".

[69] CSJN, Fallos: 335:1089; CNFed. CA., Sala V, "Estado Nacional – CNRT – Disp. 9197/05 (ex S01:165/05) c/ López, Sergio Eduardo s/ proceso de ejecución", 22/11/2016; íd., Sala IV, "HSBC Bank Argentina S.A. c/ UIF – Resol. 239/12 (expte. 1526/09)", 14/7/2015; íd., Sala II, "Banco Macro S.A. y otros c/ UIF s/ código penal", 21/4/2014; entre otros.

[70] Art. 62, inc. 5º, Código Penal.

[71] Art. 65, inc. 4º, Código Penal.

c) Impugnación de la sanción aplicada. Breve referencia del procedimiento a nivel nacional

Si bien hemos visto que las legislaciones en materia de gestión de residuos sólidos urbanos contienen regímenes sancionatorios, ellas no establecen un mecanismo específico para la impugnación administrativa y/o judicial de las pertinentes sanciones. Frente a ese panorama dichas sanciones deben ser cuestionadas con arreglo al mecanismo establecido en las correspondientes leyes de procedimiento administrativo y en sus reglamentaciones.

En el ámbito nacional, esta solución está prevista en el art. 3º del Reglamento, conforme al cual su interpretación y aplicación debe integrarse supletoriamente con las disposiciones de la ley 19.549 –Nacional de Procedimientos Administrativos– y su reglamentación. En lo que hace a la Provincia de Buenos Aires, esta es la solución expresamente prevista en el art. 20 de la ley 13.592 –de Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos–, con arreglo al cual las resoluciones sancionatorias pueden ser recurridas por los interesados siguiendo lo establecido por la Ley de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Buenos Aires.

En este sentido, a nivel nacional el procedimiento para la impugnación de la eventual sanción aplicable es el siguiente:

1) Una vez notificada la sanción, el sujeto sancionado puede optar por impugnarla mediante un recurso de reconsideración o, sin más, mediante un recurso jerárquico.

• El recurso de reconsideración tiene como objeto que la sanción sea revocada, modificada o sustituida por el propio órgano que la aplicó[72] –o sea, por la autoridad nacional de aplicación–, sobre la base de los argumentos de hecho y de derecho, de legitimidad o de oportunidad, esgrimidos por el impugnante.

[72] Art. 84, Reglamento de Procedimientos Administrativos (Dec. 1759/72).

Se trata este de un recurso administrativo no obligatorio –sino optativo–,[73] lo que significa que no es necesaria su interposición para el agotamiento de la instancia administrativa. En tal caso, de no ser deducido, la sanción puede ser impugnada directamente mediante el recurso jerárquico, analizado en el punto siguiente.

El plazo para la interposición del recurso de reconsideración es de diez (10) días hábiles administrativo.[74] Este recurso debe ser presentado ante el propio órgano que aplicó la sanción –o sea, ante la autoridad de aplicación–, debiendo ser resuelto por ésta en el plazo de treinta (30) días hábiles administrativos computados desde su interposición, o, en su caso, de la presentación del alegato –o del vencimiento del plazo para hacerlo– si se hubiere recibido la prueba.[75]

Si la autoridad de aplicación acoge el recurso, ello implicará la revocación o modificación de la sanción, según corresponda.

En cambio, si la aquella autoridad rechaza el recurso de reconsideración de modo expreso o tácito[76] –lo que implica la confirmación de la sanción–, el expediente deberá ser elevado al superior jerárquico –por caso, la Secretaría General de la Presidencia de la Nación–[77] para el tratamiento del recurso jerárquico que aquél lleva en subsidio. En este caso, dentro de los cinco (5) días de recibido el expediente por el Poder Ejecutivo Nacional el impugnante, de estimarlo necesario y pertinente, podrá ampliar los fundamentos de dicho recurso jerárquico.[78]

• El recurso jerárquico tiene como objeto la revocación, modificación o sustitución de la sanción por parte del superior jerárquico de la autoridad que la aplicó[79] –o sea, por parte de la

[73] Art. 89, Reglamento de Proced. Administrativos (Dec. 1759/72).
[74] Art. 84, Reglamento de Proced. Administrativos (Dec. 1759/72).
[75] Art. 86, Reglamento de Proced. Administrativos (Dec. 1759/72).
[76] Art. 87, Reglamento de Proced. Administrativos (Dec. 1759/72).
[77] Art. 4º, Dec. 802/18.
[78] Art. 88, Reglamento de Proced. Administrativos (Dec. 1759/72).
[79] Art. 90, Reglamento de Proced. Administrativos (Dec. 1759/72).

Secretaría General de la Presidencia de la Nación–,[80] en función de los argumentos de hecho y de derecho, de legitimidad o de oportunidad, esgrimidos por el impugnante.

A diferencia del recurso de reconsideración, el jerárquico sí constituye un recurso obligatorio, por lo que su articulación es necesaria para el agotamiento de la instancia administrativa y posterior acceso a la instancia judicial.[81] Por ende, la no deducción temporánea del recurso jerárquico dejará firma a la pertinente sanción.[82]

El recurso jerárquico debe ser presentado, dentro del plazo de quince (15) días hábiles administrativos, ante el propio órgano que aplicó la sanción –o sea, ante la autoridad de aplicación–, debiendo ser luego elevado a la Secretaría de Gobierno de la Presidencia de la Nación.[83] Este último debe resolverlo en el plazo de treinta (30) días hábiles administrativos a contar desde la recepción de las actuaciones por la autoridad competente o, en su caso, de la presentación del alegato –o vencimiento del plazo para hacerlo– si se hubiere recibido prueba. No será necesario pedir pronto despacho para que se produzca la denegatoria por silencio.[84]

Si el recurso jerárquico es acogido, ello implicará la revocación o modificación de la sanción, según corresponda. En cambio, si es rechazado, la sanción podrá entonces ser cuestionada judicialmente, de acuerdo con lo señalado en el punto siguiente.

2) Una vez rechazado el recurso jerárquico –y, por ende, obtenido el denominado "acto que causa estado"–, se encuentra habilitada la instancia judicial; de allí que el interesado pueda promover la correspondiente demanda judicial tendiente a la declaración de nulidad de la sanción.

[80] Art. 4º, Dec. 802/18
[81] Art. 23, inc. a), ley 19.549, Nacional de Proced. Administrativos.
[82] Fallos: 322:73.
[83] Art. 90, Reglamento de Proced. Administrativos (Dec. 1759/72).
[84] Art. 91, Reglamento de Proced. Administrativos (Dec. 1759/72).

Si el recurso jerárquico hubiera sido rechazado de modo expreso, la demanda judicial debe ser deducida dentro del plazo de noventa (90) días hábiles judiciales a contar desde su notificación.[85] En cambio, si la Administración omitiera resolver el recurso jerárquico dentro del plazo de treinta (30) días hábiles administrativos –plazo que tiene para resolverlo–, transcurrido ese término el particular se encuentra en condiciones de, si así lo desea, tener por configurado el silencio administrativo y, por ende, promover la demanda de nulidad en cualquier momento, sin perjuicio del plazo de prescripción.[86]

§ 4. CONCLUSIONES

En función de lo expuesto, podemos concluir en que:

a) En el año 2004 el Congreso Nacional sancionó la ley 25.916 –de Gestión de Residuos Sólidos Domiciliarios–, por medio de la cual estableció los presupuestos mínimos de protección ambiental en lo que hace específicamente la gestión de los residuos domiciliarios, sean éstos de origen residencial, urbano, comercial, asistencial, sanitario, industrial o institucional, con excepción de aquellos que se encuentren regulados por normas específicas.

b) Por su parte, en ejercicio de sus competencias locales –reconocidas en el art. 41 de la Constitución Nacional y en la ley 25.916–, las distintas provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionaron leyes tendientes a regular, en los pertinentes ámbitos locales, la gestión integral de residuos sólidos urbanos.

c) A la luz de lo dispuesto en el art. 41 de la Constitución Nacional y en la ley 25.916, son las autoridades locales –o sea, las provincias, los municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires– las que aparecen como responsables directos de la gestión de residuos sólidos urbanos.

[85] Art. 25, Ley 19.549, Nacional de Procedimientos Administrativos.
[86] Art. 26, Ley 19.549, Nacional de Procedimientos Administrativos.

Lo dicho se encuentra fielmente reflejado en la ley 25.916 –de Gestión de Residuos Sólidos Domiciliarios–, según la cual las autoridades competentes para su aplicación son los organismos que determinen cada una de las jurisdicciones locales. Estos tienen bajo su responsabilidad la gestión integral de los residuos domiciliarios producidos en su jurisdicción, el establecimiento de las normas complementarias necesarias para el cumplimiento efectivo de la ley y el establecimiento de sistemas de gestión de residuos adaptadas a las características y particularidades de su jurisdicción, los que deben prevenir y minimizar los posibles impactos negativos sobre el ambiente y la calidad de la población.

d) En contrapartida, la competencia del Estado Nacional en materia de policía ambiental –en particular, en lo que hace a la gestión de los residuos sólidos urbanos– resulta excepcional, procediendo tan sólo en aquellos excepcionales supuestos en los que, por el carácter federal del establecimiento o de la actividad en cuestión –por ejemplo, por tratarse de un establecimiento de utilidad nacional o de una actividad interjurisdiccional–, el poder de policía se encuentre a su cargo.

e) En lo que respecta al procedimiento sancionatorio, en el Capítulo III de la ley 25.916 –denominado "De las Infracciones y Sanciones"–, se establece que el incumplimiento de las disposiciones de la ley o de las reglamentaciones que en su consecuencia se dicten será sancionado con apercibimiento; multa; suspensión de la actividad de treinta (30) días hasta un (1) año, según corresponda y atendiendo a las circunstancias del caso; o, cese definitivo de la actividad y clausura de las instalaciones, según corresponda y atendiendo a las circunstancias del caso.

f) A nivel nacional, el procedimiento sumarial aplicable ante las posibles infracciones a la ley 25.916 –de Gestión de Residuos Domiciliarios– se encuentra regulado en el "Reglamento de Investigaciones por Presuntas Infracciones a Normas de las que la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable es Autoridad de Aplicación", aprobado mediante el art. 1º de

la Res. 1135/15 de la ex Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

g) El citado Capítulo III de la ley 25.916 es aplicable únicamente a las infracciones y sanciones pasibles de ser impuestas por la autoridad nacional; esto es, en aquellos casos de su competencia. Por su parte, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –en virtud de lo dispuesto en los arts. 124 y 129 de la Constitución Nacional–, ostentan de manera exclusiva competencia para establecer los regímenes y procedimientos sancionatorios locales en materia de residuos sólidos urbanos.

h) Ante a la actual falta de regulación del régimen de prescripción en la ley 25.916 –de Gestión de Residuos Domiciliarios– y en las jurisdicciones locales debe estarse supletoriamente a lo previsto en los ordenamientos represivos sustantivos. De modo que, a nivel nacional, a la aplicación de sanciones por violación de la ley 25.916 –de Gestión de Residuos Domiciliarios–, resultan de aplicación las normas que, sobre prescripción, contiene el Código Penal de la Nación, por lo que el plazo de prescripción es de dos (2) años para aplicación y/o ejecución de multas.

i) Las legislaciones en materia de gestión de residuos sólidos urbanos no establecen un mecanismo específico para la impugnación administrativa y/o judicial de las pertinentes sanciones. Frente a ese panorama dichas sanciones deben ser impugnadas con arreglo al régimen de impugnación administrativa y judicial establecido en las correspondientes leyes de procedimiento administrativo y en sus reglamentaciones.

CAPÍTULO IV
HIGIENE URBANA. UNA VISIÓN BAJO EL CONCEPTO DE EXTERNALIDADES

Romina Grecco

§ 1. INTRODUCCIÓN

Con el paso de los años la Higiene Urbana fue tomando relevancia y poniéndose en agenda de los decisores de políticas, correspondiéndose con las nuevas necesidades existentes a nivel mundial.

La evidencia demuestra que el crecimiento demográfico ha ido en aumento hasta la década del 70.[87] Al mismo tiempo se produjeron numerosos avances en investigación y desarrollo, implementándose nuevos sistemas de producción. Además se comenzó a producir a grandes escalas, aumentando el consumo y la disposición de residuos que apareja este fenómeno.

La elevada disposición de residuos eliminados en el medio ambiente proporciona innumerables desechos contaminantes durante las distintas fases (extracción, producción, distribu-

[87] Banco Mundial. Crecimiento de la población (% anual) | Data. Disponible en: https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.GROW?end=2017&start=1960&view=chart. Último acceso: 17/10/2018.

ción, consumo, disposición). Este esquema es considerado por muchos, lineal. Al explorar sobre la temática es que realizo el supuesto de que no lo es. Entre las diversas faces existen actores que interactúan entre sí por lo cual entiendo este esquema como circular. Dichos actores son: Estado, ciudadanos y Empresas.

Estos actores son tomadores de decisiones. Es así que cuando deciden sobre consumo, producción e inversión y afectan a un tercero que no participa de ella estamos ante una externalidad que desencadena efectos indirectos en las oportunidades de estos agentes y que el precio no refleja. Estas externalidades pueden ser negativas o positivas.

En este trabajo se indaga sobre si la Higiene Urbana responde ante la externalidad negativa de la excesiva liberación de residuos y si es una externalidad positiva. Se toma como referencia para su análisis y conclusión los postulados por Ronal Couse y otros autores sobre el concepto de externalidades. Se espera realizar una aproximación del rol que cumple el Estado en cuanto a ella y la incidencia que tiene la comunidad.

§ 2. RELACIÓN CON LA ECONOMÍA

a) ¿Qué son las externalidades?

Definir que son las externalidades es importante para poder encontrar la relación de este término con la Higiene Urbana y una vez expuesto el concepto indagar si la Higiene Urbana surge como una consecuencia de una externalidad negativa o es en sí misma una externalidad positiva.

Podemos definir externalidades como las decisiones que poseen los individuos en cuanto al consumo, producción e inversión. Estas decisiones de los individuos se relacionan entre sí a través del sistema de precios.[88]

[88] Víctor Manuel Vázquez Manzanares (2014): *Externalidades y medioambiente,* Revista Iberoamericana de Organización de Empresas y Marketing, nº 2 (diciembre 2014). Disponible en: www.eumed.net/rev/ibemark/02/medioambiente.html. Último acceso: 27/10/2018.

De existir decisiones de los individuos que afecten a alguien que no participa de ellas, estaríamos ante la presencia de externalidades. Ante esta situación se produce una incidencia en el consumo, producción o inversión de un tercer agente.

Algunos economistas como Friedrich Hayek y Milton Friedman consideran que las externalidades son “neighborhood effects” o “spillovers”. Von Mises en cambio argumenta que éstas surgen de la falta de “clear personal property definition”.[89]

Sabemos que no siempre los precios tienen toda la información. Cuando el precio de un producto no refleja las externalidades es cuando alguien se ve en una situación de desventaja o de beneficio.

Si nos encontramos ante un escenario en el que *no existe información perfecta,* el mercado se va a encontrar ante una *falla.* Stiglitz considera que todas las fallas de mercado son problema de información. La información asimétrica puede darse por falla moral (relacionada al comportamiento de los individuos. Se utilizan métodos como: sistema de monitoreo y garantías,) o selección adversa (se relaciona en general con la calidad de un bien. Se utilizan métodos como: screening, signaling, subsidio cruzado).

En modelos de competencia perfecta los agentes tienen información perfecta. Los mercados competitivos no pueden afectar al precio. Las decisiones de un individuo de consumo o producción de un bien, no afectan a otro agente. Los bienes consumidos poseen el carácter de rivales (es decir que no puede ser consumidos a la vez) y excluyentes. En este tipo de mercado el precio debe ser igual al costo marginal y éste igual a su utilidad marginal.

Cuando el escenario es de competencia imperfecta, entre otros supuestos, estamos diciendo que existen empresas que

[89] Laffont, J. J. (1988). *Fundamentals of public economics.* MIT Press Books, 1.

pueden tener control sobre los precios. Las empresas maximizadoras de beneficios deben tener un precio mayor al costo marginal.

Los saberes de las Ciencias Económicas nos dicen que podemos entender las externalidades como un problema de costos. Cuando existe una brecha entre el costo social (Costo real) y el costo privado (Costo que se refleja en el mercado) estamos ante la presencia de externalidades.

Puede ocurrir, entonces, que los precios sean más elevados que el costo marginal, que sean menores o que sean iguales (competencia perfecta).

Los receptores de las externalidades son diversos. En este trabajo aproximo la idea de que estos sean:

• Productor a consumidor: Entendiendo que en este enfoque circular las empresas extraen y agotan los recursos naturales para su posterior producción, distribución de los productos, provocando entre otros efectos, GEI que repercuten, entre otros, al cambio climático y afectan variables socioeconómicas de terceros como lo son la pobreza y la salud.

• *Consumidor a consumidor*: Los individuos son parte del sistema circular. Dado al grado de consumo al cual se adaptaron, producen excesivos residuos que son llevados a rellenos sanitarios, lo que puede provocar, por ejemplo, enfermedades y epidemias a los habitantes de las zonas linderas.

Estos efectos pueden ser dañinos o beneficiosos. En este caso he expuesto efectos negativos por lo que son entendidos como externalidades negativas.[90]

b) ¿Qué son las externalidades positivas?

En este tipo de externalidades miramos la utilidad y beneficio. El beneficio/utilidad privado es menor al beneficio social.

[90] Víctor Manuel Vázquez Manzanares (2014): *Externalidades y medioambiente,* ob. cit.

Musgrave[91] menciona que los bienes preferentes generan externalidades positivas.

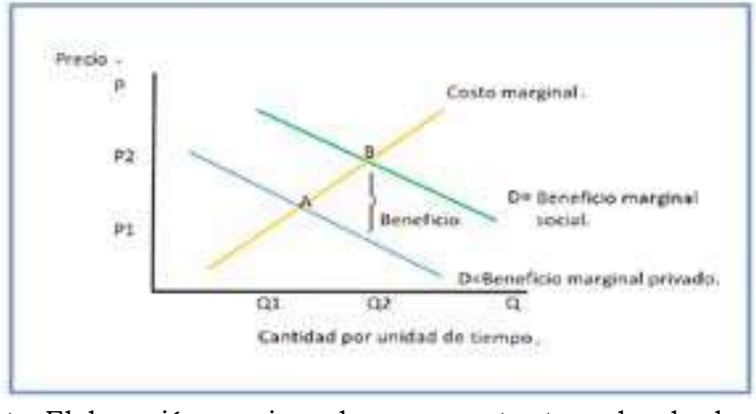
La educación es un ejemplo de estos bienes, los cuales son provisión del Estado de manera gratuita, o por medio de subsidios.

Se entiende que los bienes que aumentan la productividad social y su bienestar pertenecen al concepto de externalidades positivas.[92]

Existe, en este escenario, un nivel de producción por debajo del óptimo si hubiese diferencia entre los beneficios privados y sociales. A niveles de bienestar, se debería procurar obtener el máximo beneficio social posible.

GRÁFICO 1: **Externalidades Positivas**

En este escenario podemos observar que un agente externo pueda disfrutar de los beneficios otorgados por otro individuo sin tener que pagar ningún precio. Se produce entonces una sub–oferta del bien demandado.



Fuente: Elaboración propia en base a apuntes tomados de clases de Finanzas Públicas en UBA–FCE.

[91] Musgrave, Richard A. (1959). *La teoría de las finanzas públicas: un estudio en economía pública.*

[92] Laffont, J. J. (1988). *Fundamentals of public economics.* MIT Press Books, 1.

c) ¿Qué son las externalidades negativas?

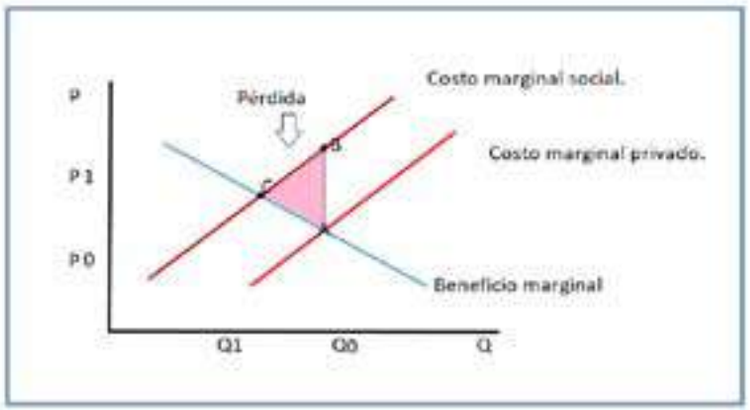
Cuando hablamos de externalidades negativas pensamos en costos. En estos casos los costos privados son menores que los costos sociales. A los individuos no les interesa el costo social que posee para otros sus acciones.

Muchas veces las externalidades negativas están relacionadas con las consecuencias ambientales en cuanto a la producción y consumo.[93]

Ciertos individuos pueden verse afectados por la contaminación generada por la deliberada emisión de residuos al medio ambiente. Éstos verán reducida la utilidad, ya que pueden tener un descontento subjetivo o aumentar sus costos explícitos. Un ejemplo claro de esto, son los tratamientos médicos causados por enfermedades en vías respiratorias producto del cambio climático. Muchas veces estos costos provocan problemas políticos y éticos a nivel mundial.[94]

GRÁFICO 2: **Externalidades Negativas**

En escenario podemos observar que se produce una sobreoferta del bien.



[93] Idem.
[94] Ideas tomadas de: Laffont, J. J. (1988). *ob. cit..*

Fuente: Elaboración propia en base a apuntes tomados de clases de Finanzas Publicas en UBA–FCE.

d) ¿Entendemos la Higiene Urbana como una externalidad?

"Hemos sido muy rápidos en buscar los beneficios y muy lentos en comprender los costes".[95]

En base a la compresión de lecturas es que me indago y expongo la sugerencia de tomar a la Higiene Urbana como una externalidad, ya que es muy probable que las decisión de su implementación, por parte del Estado en este caso, afecten a alguien que no participaron de ella, provocando incidencias en el consumidor / usuario.

La Higiene Urbana se plantea, en nuestro país como un servicio público.

Los bienes públicos tienen diversas características:

a) Producen efectos sobre quienes no han participado de la decisión o transacción.

b) Pueden ser utilizados por más de un individuo a la vez sin que se agote su recurso (No rivalidad).

c) No son excluyentes. Se producen para todos o no se producen puesto que no se puede excluir a otros.

Existen bienes muy difíciles de dividir como para que los provea el mercado, ya sea por sus altos costos o simplemente por no poder fraccionarse. Estos poseen la naturaleza de ser públicos. Los servicios comunitarios son un ejemplo de este tipo de bienes y en ellos podemos incluir la Higiene Urbana.

Cabe entonces, ahora, analizar qué tipo de externalidad es, positiva o negativa. Planteare dos escenarios para poder ver distintos puntos de análisis:

Si consideramos un escenario donde existen individuos que se benefician del bien sin haber sido parte de la transacción o

[95] Commoner, B. (1973). *Ecología y acción social. Escuela de Silvicultura y Conservación,* Universidad de California.

decisión podemos considerarlo como externalidad positiva. En el caso de la Higiene Urbana si los individuos que son participantes de la eliminación excesiva de residuos al medio ambiente y que no están interesados ni colaboran con el cambio de conducta en cuanto la reducción de los mismos o la separación en origen por ejemplo, son beneficiarios del servicio gracias a las decisiones colectivas y participación en la transacción por otros individuos.

El escenario contrario, entendiendo así esto como una *externalidad negativa* del servicio de Higiene Urbana es que a raíz de que se encuentran esto basurales a cielo abierto o rellenos sanitarios donde ya no queda capacidad de almacenaje, los individuos linderos a esta zona tienen grandes problemáticas en cuanto a contaminación de suelo, aire, incremento de especies roedoras que traen enfermedades, distintos problemas de salud, pérdidas de oportunidades en la producción, consumo o inversión etc. Este escenario donde la calidad de vida de los individuos se ve afectada es consecuencia de externalidades negativas de la Higiene Urbana, como la falta de infraestructura adecuada para la disposición, planes de acción que contemplen las diferentes variables socioeconómicas que afectan con la disposición, el presupuesto otorgado a este servicio y la comunicación entre los ciudadanos, científicos y los hacedores de políticas.

A su vez, en ambos escenarios, la participación de los Recicladores Urbanos (RU) en el servicio de Higiene Urbana (SPHU) genera una externalidad positiva para la misma.

Podemos observar, según datos indicados para AMBA, que los residuos que poseen potencial de reciclado dentro de RSU que llegan a la CEAMSE equivalen a un 16%.[96] Es de considerar que estos materiales que fueron expuestos para disposición final en la CEAMSE no hayan pasado por un proceso selectivo de separación en origen o en los casos que si los fueron, no

[96] Estudio de calidad de RSU del ÁMBA realizado por la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires en conjunto con la CEAMSE (2011).

llegaron al destino correcto. Esta situación es importante de destacar ya que muchos ciudadanos actualmente están adquiriendo los buenos hábitos de la separación en origen, pero existe aún mucho por hacer en cuanto a la manera de transmisión de información. De esta manera, estos residuos podrían llegar a destinos adecuados, no contaminados, para su valorización. Si estos materiales que tienen posibilidad de reciclarse en vez de llegar a la CEAMSE llegaran a otro lugar de disposición, aumentaría la posibilidad de reciclado y valorización.

La intervención de los Recicladores Urbanos entonces juega un rol fundamental y genera externalidades positivas no sólo a la disminución de los residuos que llegan a la CEAMSE y la valoración de los mismos, sino también en cuanto a los costos del servicio prestado.

e) ¿Es una externalidades positiva como resultado de una externalidad negativa?

Como he mencionado, otorgarle la calificación de positiva o negativa depende el escenario y los actores que estén interviniendo. Lo que está claro es que este servicio de Higiene Urbana, surge de una problemática (entre otras): la disposición deliberada de residuos al medio ambiente. Esto es una externalidad negativa.

Cabe cuestionarnos si en realidad la Higiene Urbana es un bien público ya que, como se mencionó, una de las características de estos es la no exclusión y la evidencia nos demuestra que este es un servicio del que aún muchos ciudadanos carecen. De abrir debate a esta cuestión, nos deberíamos preguntar: ¿Es una externalidad la higiene urbana en sí misma?

f) ¿Cuáles son las soluciones ante la presencia de externalidades?

Una de las posibles soluciones para las externalidades es la participación principalmente del Estado. Autores como Pigou son quienes promulgan estas prácticas.

El Estado puede aplicar medidas de orden y control para regular la conducta de los individuos directamente. Estas medidas no son tan sencillas cuando existen escenarios como el expuesto de externalidades negativas en cuanto a contaminación, ya que muchas veces se desconoce el nivel óptimo para fijar gravámenes. En estos casos el Estado mayormente busca medidas de incentivos privados y eficiencia social.

Ante externalidades negativas, el Estado puede gravar (por medio de impuestos Pigouvianos) las actividades que así las generen. Ante externalidades positivas, puede aplicar subsidios aunque en su generalidad estas sean resueltas directamente en el mercado.

Si el costo medio social es mayor al costo medio privado la cantidad de producción es mayor que el óptimo entonces no se encontrará dentro de la frontera de posibilidad de producción, por lo cual se busca bajar la producción subiendo los costos a través de impuestos.

Los impuestos Pigouvianos (T*=CMES–CMEP) tienen la característica de doble dividendo: recaudan y a su vez acercan al óptimo. Existiendo una sobreproducción, este impuesto no se utiliza para indemnizar al perjudicado, sino para llevar al nivel óptimo de producción. Se lo piensa en términos de bienestar no de redistribución de riqueza.

Una justificación del gobierno para la aplicación de estos impuestos es que estos ayudan a alcanzar un resultado eficiente porque cierra la brecha existente entre Costos sociales marginales y los Costos privados marginales. Algunas de las críticas radican en que no toma en cuenta el derecho de propiedad y que no explican todas las trasferencias y regulaciones de las externalidades.[97]

Otra de las soluciones posibles es la proclamada por Ronald Coase y luego George Stigler bajo el nombre de Teorema de Coase.

[97] Bibliografía consultada para este apartado: Notas tomadas de clase de Finanzas Públicas UBA–FCE y Laffont, J. J. (1988). *Fundamentals of public economics.* MIT Press Books, 1.

En esta alternativa será posible obtener por medio de la negociación de la partes un equilibrio óptimo entre las necesidades de la sociedad y las externalidades.[98]

Si el derecho de propiedad, que está presente en el Teorema de Coase, es bien asignado, los individuos internalizan de manera eficiente las externalidades sin precisar la intervención del Estado. Los derechos de propiedad afectan a la distribución de los beneficios de los individuos pero no al resultado final.

Para que se puedan llevar a cabo estas negociaciones debe cumplirse que:

– Los individuos intervinientes tengan igual poder de negociación.

– Derecho de propiedad asignado.

– Costos de transacción nulos o bajos (enforcement).

Si alguna de estas condiciones no se da tiene que intervenir el Estado. Pero para Coase la intervención del Estado, no sólo es muchas veces innecesarias ya que se puede llegar a un óptimo a través de la negociación, sino que también a través de los impuestos Pigouvianos siempre dejará libre de culpabilidad a la víctima, la cual nunca tendrá responsabilidad y no habrá así reciprocidad del daño.

Es momento de dar un breve resumen del rol de Estado en cuestiones de HU y RSU.

§ 3. EL ROL DEL ESTADO

a) Marco legal

El mundo está transitando hacia un cambio de paradigma donde se propone un desarrollo sostenible y se postula el concepto de las “3R”: Reducir, Reúsar y Reciclar. Existen quienes reemplazan este concepto de las “3R” por las “3V”:

[98] Bibliografía consultada para este apartado: Víctor Manuel Vázquez Manzanares (2014), *Externalidades y medioambiente,* ob. cit.

1– Valorización del servicio de los recolectores informales y de cooperativas de reciclado.

2– Valorización de los vínculos territoriales necesarios para efectuar una producción y consumos sustentables.

3– Valorización de los residuos y su transformación estratégica en productos que puedan ser comercializados en los canales de Economía Social y desarrollo local de los municipios.[99]

Algunas de las principales problemáticas mundiales que son de relevancia para este trabajo radican en:

a– La disminución de la capa de Ozono.

b– El cambio climático.

c– La acumulación de residuos.

Las mismas pueden tener carácter global, transaccional o local.[100] En el carácter local podemos situar la problemática de la acumulación de residuos, ya que las consecuencias surgen en el mismo lugar que se originan. Las situaríamos, por el contrario en carácter global, si dejásemos abierta la historia a que estos residuos en muchos países son exportados.

Los derechos ambientales poseen carácter supranacional ya que los efectos no tienen fronteras y se necesita de la cooperación internacional para poder combatir las problemáticas ambientales.[101]

Desde 1994, en Argentina, el medio ambiente se ha reconocido como un bien jurídico protegido constitucionalmente.

El medio ambiente es considerado como un derecho humano de tercera generación con bases en la cooperación y la solidaridad y de cuarta generación por ser intergeneracional.

[99] Información tomada de Abuelas Naturalezas. URL: http://www.abuelanaturaleza.org.ar/. Último acceso 6/10/2018.

[100] Edgardo Héctor Ferré Olive. Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, AFIP, Octubre de (2010). *Legislación Ambiental y Política Tributaria.* Área 1. Tema 10. (Contabilidad Ambiental. Política Tributaria Ambiental).

[101] Idem.

En los últimos años en la Argentina se han aplicado medidas de manera directa e indirecta con la mitigación de GEI. Uno de los sectores en los que se está aplicando es el de Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Urbanos.[102] Podemos entender entonces que esta es una práctica del Estado para la corrección de externalidades.

Las leyes de protección ambiental, en Argentina, por tradición eran tratadas en las provincias con participación de los municipios desde el sector de urbanismo y salubridad.

Es así que autores como Silva[103] mencionan que se fue desarrollando un derecho ambiental local. El autor menciona que este sistema fue "caótico, disperso y contradictorio" (Almada et al; 2017:4). Por esta situación es que el Estado empezó a involucrarse y se sancionaron leyes nacionales como:

a– Ley 24.051: Residuos peligrosos.

b– Incorporación del art. 41 en la Constitución Nacional.

"Art. 41: Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde

[102] Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. (2015). Resumen ejecutivo de la tercera comunicación Nacional Argentina a la conversión Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático.

[103] SILVA, Carlos: *La distribución de competencias normativas y ejecutivas entre la Nación y las Provincias en materia ambiental,* septiembre de 2003, publicado en: http://www2.medioambiente.gov.ar/documentos/cofema/documentos/presupuesto_legislacion/informe_silva.pdf.

a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos".[104]

A partir de lo establecido en la Constitución Nacional y los tratados Internacionales ratificados se dictaron leyes por parte del Estado Nacional.

Algunas de las leyes relevantes para el apartado son las siguientes:

a– Ley 25.675: Ley General del Ambiente.[105]

b– Ley 25.612: Presupuestos mínimos de protección ambiental sobre la gestión integral de residuos de origen industrial y de actividades de servicio.[106]

c– Ley 25.916: Regula la gestión de residuos domiciliarios.

d– Ley 25.831: "Régimen de libre acceso a la Información Pública Ambiental".

Con respecto a los residuos, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se encuentran vigentes las siguientes leyes:

a– Ley 13.592 de Gestión Integral de Residuos sólidos Urbanos. Responsabilidad de cada uno de los poderes. Separación en origen.

b– Ley 1854 Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (2006) y decretos reglamentarios 639/07 (09/05/2007) y 760/08 (01/07/2008). Esta ley se conoce como Ley de "Basura Cero", donde su principio es reducir progresivamente los residuos sólidos urbanos.

[104] Constitución Nacional: Preámbulo: primera parte: capítulo segundo: art. 41. Disponible en: www.mininterior.gov.ar/provincias/archivos.../CONSTITUCIONNACIONAL.pdf. Último acceso 21/07/2018.

[105] Disponible en: http://www.opds.gba.gov.ar/sites/default/files/LEY%2025675.pdf. Último acceso 21/07/2018.

[106] Disponible en: http://www.ceamse.gov.ar/wp–content/uploads/2012/06/25612.pdf. Último acceso 21/07/2018.

b) ¿Por qué no funciona debidamente en Argentina la corrección de estas externalidades?

1) Falencias en la legislación

El Estado (gobiernos Nacionales y subnacionales) tiene la potestad de iniciar políticas públicas y realizar su planificación. Los municipios tienen responsabilidad sobre los RSU. Existen falencias en cuanto a la legislación establecida. Esta provoca disputas a la hora de establecer sobre qué nivel de gobierno es responsable de la aplicación de ciertas normativas. Por lo cual si el Estado interviene en cuestión de corrección de externalidad promoviendo medidas de orden y control, esta intervención tendría así falencias.

2) Falta de presupuesto para infraestructura

Si argentina contara con más apoyo en el financiamiento de tecnología y en el fortalecimiento de capacidades se podrían tomar en cuenta como curso de acción las siguientes medidas:

CUADRO 1

Sector	Sub-sector	Opción de mitigación	Poten-cial	Período
Residuos	RSU	• Construcción y acondicionamiento de residuos sanitarios en municipios	5,8–8,1 MtCO2	–Reducción promedio anual 2017/30
		• Generación de energía eléctrica a partir de la captura de GRS	6,1–8,4 MtCO2	–Reducción promedio anual 2017/31
		• Generación de energía térmica a partir de la captura de GRS	6,7–9,2 MtCO2	–Reducción promedio anual 2017/32

Fuente: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2015. Tercera Comunicación Nacional De La República Argentina a la Convención Marco De las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

En cuanto a esta falta de presupuesto y por lo expuesto con anterioridad, el Estado podría aplicar la corrección de la externalidad vía Impuestos. Que cabe preguntarse si en el caso el caso del SPHU violaría una de las características que corresponden a servicio como tal que es la sociabilidad (idea de no lucro y bienestar social).

En el siguiente cuadro se presentan las posibles barreras para la implementación de estas políticas de mitigación y sus oportunidades/capacidades para poder ser aplicadas. Otras barreras tienen origen en la capacidad de gestión: financiación, normativas, instituciones, participación pública, educación, instrumentos políticos, etc.

CUADRO 2

Sector	Sub-sector	Barreras que podrían afectar la implementación	Capacidad y oportunidades
Residuos	RSU	1– Barreras para la construcción y acondicionamiento de relleno de generación de energía: a) Políticas b) Legales y regulatorias c) Técnicas	Ya se usa tecnologías para la captura e implementación del BIOGAS
		2– Barreras para la construcción y funcionamiento de plantas: a) Técnicas: experiencias local b) Infraestructura	Sector científico local

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2015. Tercera Comunicación Nacional De La República Argentina a la Convención Marco De las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

3) Falta de un modelo de desarrollo sustentable y plan de ordenamiento

"La economía Argentina se basa en la riqueza y productividad de sus recursos naturales, que posibilita y sostiene la producción de commodities. Sin embargo, los ingresos no compensan la degradación del capital natural, generada por la falta de un modelo de desarrollo sustentable y de un plan de ordenamiento territorial que contemple estos escenarios futuros".[107]

Si entendemos la intervención estatal como ordenamiento de las externalidades es necesario establecer las bases sólidas del modelo de desarrollo a llevar a cabo y realizar el debido planeamiento. Como estas cuestiones no son sencillas en materia medioambiental es sugerencia poder desarrollar nuevas herramientas, que puedan proporcionar mayor información de relevancia para la toma de decisiones.

4) Requerimiento de ayuda fronteriza

Algunas políticas públicas, como las orientadas al Cambio Climático, son complejas y requieren ayuda fronteriza.

5) Escaza comunicación entre los Actores e intereses contrapuestos

Una de las causas de que aún no funcionen debidamente estas correcciones, es la Comunicación.

Entender que debería haber un nexo entre:

a) Investigadores y científicos para que puedan brindar sus conocimientos y descubrimientos sobre la temática y así poder explicar la dimensión de las problemática que atraviesa el país en cuanto a gestión ambiental. También se lograría aumentar y mejorar la información disponible para que a la hora por ejemplo, de corregir las externalidades por medio de ordenamiento, esta sea más sencilla de aplicar porque cuenta con mayor información.

b) Hacedores de políticas para que puedan aplicar la política correspondiente según las necesidades diversas de la población.

[107] Fundación Vida Silvestre (2016): *Ocho Propuestas para una Argentina sostenible.* Cita Textual, pág. 1.

Si entendemos la Higiene Urbana como la "corrección de la externalidad negativa de la eliminación excesiva de residuos" cabe plantarnos en este punto si, además, estas políticas son no excluyentes como lo requieren las características de los bienes públicos.

c) Comunidad: Para que las regulaciones, ordenamientos y esquema de impuestos funcione debidamente es necesario el compromiso de la comunidad y su entendimiento de porqué y para que se aplican estas medidas.

Si bien este nexo entre los actores existe, la calidad del mismo no es buena. Dista mucho, actualmente, de ser compatible con el modelo de desarrollo y producción que posee el país: generación y eliminación excesiva residuos al medio ambiente. Este problema requiere una solución inmediata, por ello consideró como uno de los puntos de evaluación para la debida aplicación, ante la corrección de externalidades, que el nexo entre los actores adquiera mejor calidad.

§ 4. INCIDENCIAS CON LA COMUNIDAD

Debido a que en este trabajo hago la sugerencia de tomar a la Higiene Urbana como respuesta ante la externalidad negativa de la eliminación excesiva de residuos cabe resaltar los principios por los cuales se rige según los postulados de los Pliegos que presenta el Gobierno de la Ciudad en su art. 3º. Se cuestiona su cumplimiento y se analiza la incidencia de la comunidad en los mismos.

• Principios Rectores de Higiene Urbana:

a) Principio de Gestión Integral de RSU.

b) Principio de Ciudad Limpia.

c) Principio de Inclusión Social.

a) Principio de Gestión Integral de la RSU

El principio de Gestión Integral de la RSU tiene como finalidad, a través de un programa integral, contribuir al mejoramiento de la salud de la población y a preservar el medio ambiente. Esto se lograra a través de acciones de procesos de minimización y aprovechamiento.

Este principio propone una interacción activa de los siguientes actores: Vecinos, contratistas, Cooperativas de Recuperadores Urbanos, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

• ¿Quiénes son los recicladores Urbanos?

Según lo expuesto en los pliegos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires los "Recicladores Urbanos son las personas inscriptas en el Registro Único Obligatorio Permanente creado por el Art.4º de la Ley Nº 992".[108]

En este trabajo consideramos a los recicladores Urbanos como uno de los principales actores en el circuito de la Higiene Urbana. Su rol es de gran importancia e implica una acción oculta o poco vista de su participación en el desarrollo económico e inclusivo.

Si remontamos no a mucho tiempo más atrás, los llamados hoy recicladores Urbanos, ocupaban un rol marginal en la sociedad. Los mismos generalmente y en su mayoría se encontraban en situaciones de gran vulnerabilidad, siendo muchos de ellos cabezas de familias.

A partir de diferentes crisis económicas y sociales que se presentaron en Argentina, como lo fue la crisis del 2001, el contexto económico llevo a que los residuos sean fuente de ingresos y alimentación para las poblaciones más vulnerables y muchas de ellas en situación de calle.

"Argentina tuvo el mejor desempeño en la región en reducir la pobreza e impulsar la prosperidad compartida entre 2004 y

[108] Notas tomadas del Pliego de Bases y Condiciones. Concurso Público para la Contratación del Servicio de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos Secos. Disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/med_ambiente/archivos/secos_final.pdf. Último acceso 20/10/2018.

2008. Los ingresos del 40% más vulnerable crecieron a una tasa anual de 11,8%, más rápido que el crecimiento promedio del 7,6%. Esta tendencia se mantuvo, pero disminuyó después de 2008. En el primer semestre de 2018, según las estadísticas oficiales, el 27,3% vivía en la pobreza, mientras que el 4,9% se encontraba en situación de pobreza extrema".[109]

Con la crisis del 2001 muchas personas fueron excluidas del mercado laboral. La falta de oportunidades que brindaba el país abrió la inactiva de la recolección de residuos.

Las iniciativas de los recolectores Urbanos, la necesidad de progreso económico y social llevo a que se empezarán a organizar en cooperativas. Es así que se formó la primera en el año 2002 con el nombre de Cooperativas de Recolectores Urbanos dentro del movimiento de trabajadores excluidos. Podemos considerar como un externalidad positiva la iniciativa de este actor participante de este mecanismo circular. Con su inicio se descomprimió residuos reutilizables los cuales su fin último era el CEAMSE. A su vez su aparición fomento el reciclaje y el compromiso que debe tener cada ciudadano para disminuir la contaminación que los residuos provocan y promover un ambiente más saludable.

b) Principio de Ciudad Limpia

El principio de Ciudad Limpia hace referencia a la Higiene Urbana como servicio público y a la calidad que debe presentar a la hora de su prestación. En este se mencionan controles de calidad y eficacia en su ejecución.

Por el principio de Basura Cero se entiende la reducción progresiva de los RSU. Las acciones a tomar para este principio son: Reducción de residuos, separación selectiva y recuperación

[109] Banco Mundial. Argentina Panorama General. Página 1.Disponible en: https://www.bancomundial.org/es/country/argentina/overview. Último acceso 20/10/2018.

y reciclado. En este principio los intervinientes son los contratistas, los recuperadores urbanos y los ciudadanos.

"Los RSU deben ser considerados como recursos, es decir con "valor" considerando la factibilidad de transformarse en materia prima e incorporarse nuevamente en el circuito del mercado. A tal efecto, se diseñará e implementará el Plan de Relaciones con la Comunidad".[110]

Es de cuestionar en cuanto a este principio que aún no se encuentra información disponible y visible para todos sobre la actuación de los planes de relación con la comunidad.

c) Principio de Inclusión Social

El principio de Inclusión Social nos da a saber la inclusión de las cooperativas de RECUPERADORES URBANOS que se encuentren debidamente inscriptas en el REPyME. Este principio es cuestionable, ya que como mencionamos con anterioridad, no todos los ciudadanos acceden al servicio de Higiene Urbana. Si expresamos por nivel socioeconómico a los hogares urbanos no cubiertos por el servicio de Higiene Urbana podemos ver que el 15, 7% corresponde a villas, siguiendo 7, 1% los estratos sociales bajos.[111]

§ 5. CONCLUSIÓN

Visto a lo largo del presente trabajo, el mundo está buscando un cambio de paradigma del desarrollo. El modelo actual de desarrollo es consistente con elevada disposición de residuos.

[110] Notas tomadas del Pliego de Bases y Condiciones. Concurso Público para la Contratación del Servicio de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos Secos. Disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/med_ambiente/archivos/secos_final.pdf. Último acceso 20/10/2018.

[111] Banco Mundial 2016. Cálculo BM sobre la base de datos de la EDSA 2010.

Al entender las externalidades como un tema de costo podemos considerar la elevada *emisión de residuos como una externalidad negativa global*.

En la Argentina ocurre que los rellenos sanitarios están agotando su almacenamiento lo cual nos da espacio para debatir sobre el modelo de producción que queremos.

La elevada disposición de residuos al medio ambiente, producto de un modelo de producción basado en un sistema lineal, requiere solución inmediata de lo contrario los costos asociados serán cada vez mayores impidiendo en muchos casos mitigación y adaptación a los mismos por no haber actuado cuando era debido.

Las posibles soluciones expuestas para resolver las externalidad, como mencionamos, eran por medio de la negociación de las partes o la intervención del Estado.

Para que las correcciones, por parte del Estado, ante la externalidad expuesta funcionen de manera adecuada es que se requiere replantar puntos como: estructura, financiamiento, normativas, actores involucrados, modelo de desarrollo.

Ante el escenario de esta intervención considero que: estableciendo cimientos firmes basados en la conciencia social, participación activa y comprometida del Estado y empresas, políticas de financiamiento adecuadas, inclusión social, desarrollo de nuevas tecnologías, podremos lograr una transición hacia los nuevos paradigmas, donde se de crecimiento económico y desarrollo sostenible, donde se pueda plantear el esquema de las 3R/3V y donde externalidades negativas como la ocasionada por los residuos ocasionen menos costos sociales y aminores o anulen la brecha existe con los costos privados.

Las investigaciones futuras que surgen de este trabajo apuntan a cuestionar la Higiene Urbana como servicio público, entendiendo este dentro del esquema de servicios comunitarios que son un ejemplo de bienes públicos e indagando sus características específicas en cuanto a servicio, como lo son: La necesidad, la Entidad y la sociabilidad.

CAPÍTULO V

RECUPERADOR URBANO Y RECICLAJE EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

Jessica Tarche

§ 1. INTRODUCCIÓN

En Argentina se calcula que cada habitante por día produce en promedio 1,02 kg de residuos sólidos urbanos (RSU), con una proyección de 1,6 kg/hab/día para el año 2025,[112] lo cual significa más de 40 mil tn de basura generadas por día. El destino final son los cuerpos de agua, basurales a cielo abierto, o en el mejor de los casos, enterrados en rellenos sanitarios que actualmente están al borde del colapso. Sin lugar a dudas es una problemática ambiental, pero también social y económica, pues a la Ciudad de Buenos Aires (CABA) el gasto en higiene urbana le representa el 7% de su presupuesto anual,[113]

[112] Hoornweg, D. & Bhada–Tata, P. 2012. *What a waste. A Global Review of Solid Waste Management,* n° 15, Banco Mundial.

[113] Eisler, nº 7 de abril de 2018. *La gestión de residuos afecta el 7% del gasto de la Ciudad. Tiempo Argentino.* Recuperado de https://www.tiempoar.com.ar/nota/la–gestion–de–residuos–afecta–el–7–del–gasto–de–la–ciudad

y se estima que aproximadamente 10 mil personas viven de los residuos reciclables de la ciudad[114] Ineludiblemente, dicha problemática debe ser abordada a través de la gestión pública con un enfoque ambiental, social y económico.

La cantidad de habitantes está íntimamente relacionada con la generación de RSU. Una gran proporción es potencialmente reciclable, tal como el plástico, papel, cartón y vidrio (30,9% en la composición de RSU). La fracción orgánica, es decir, restos de comida y residuos de jardín, representan aproximadamente el 48,5%, y son particularmente importantes porque de ellos es posible obtener energía si son gestionados adecuadamente.[115] En el contexto de la CABA, en el 2010 se generaban 6.900 tn/día y se proyecta una generación de 9.500 tn/día para el 2024.[116] Aquí se debe considerar no sólo la población estable que reside en la ciudad (44.494.502 habitantes según proyecciones),[117] sino también el flujo de 2 millones de personas que ingresan desde el área de influencia para desarrollar sus actividades, lo cual aumenta la complejidad para la gestión de los residuos.

La alternativa que evita que este sistema colapse es el trabajo que realizan en la CABA los aproximadamente 10 mil cartoneros, entre formales e independientes. Los primeros logran recuperar mensualmente 420 tn de residuos secos, según

[114] Devincenzi, A. 4 de marzo de 2018. El Cronista. *Producción de basura: cuál es la realidad en Argentina y qué se podría hacer.* Recuperado de https://www.cronista.com/responsabilidad/Produccion–de–basura–cual–es–la–realidad–en–Argentina–y–que–se–podria–hacer–20180302–0075.html

[115] CEAMSE. 2016. Estudio de calidad de los residuos sólidos urbanos (RSU) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

[116] CEAMSE. 2010. Estudio de calidad de los residuos sólidos urbanos (RSU) del Área Metropolitana de Buenos Aires. Tercer informe de avance.

[117] INDEC. Estimaciones y proyecciones de población 2010–2040. Recuperado de https://www.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=24&id_tema_3=84

fuente de la Dirección General de Reciclado (DGREC), mientras que de los segundos se estima que recuperan aproximadamente la mitad. El reciclaje, en el aspecto ambiental, reduce la demanda de recursos, energía y la cantidad de residuos llevados a disposición final. Y en cuanto al aspecto social y económico, es generador de empleo, favoreciendo la integración sociolaboral de aquellos grupos de personas de bajos recursos, brindando no sólo un ingreso económico, sino la mejora en la calidad de vida que esto conlleva. Por este motivo, es imprescindible reconocer el valor económico, social, ambiental, político y cultural del oficio y facilitar su inclusión y remuneración en los nuevos modelos de gestión de residuos.

Ante este contexto, en el presente trabajo me propongo describir el recorrido de la figura del ciruja a la de recuperador urbano en la CABA y el proceso de formalización del mismo a través del marco normativo que se desarrolló a largo de los últimos años. A la vez, destacar la importancia del trabajo de los recuperadores en materia social y ambiental, y la necesidad de la intervención del Estado en la gestión de los residuos reciclables y su política hacia los recuperadores.

§ 2. ORIGEN DEL FENÓMENO CARTONERO

A fines del siglo XIX surgió la figura del ciruja, recolector informal de residuos o, en las últimas décadas, cartonero, como consecuencia del establecimiento de un determinado sistema de gestión de residuos en la CABA. Los residuos eran llevados a un sitio ubicado en la periferia de la ciudad, el denominado vaciadero del Bajo Flores, en donde el propio inspector municipal separaba los camiones con mejores cargas de residuos reutilizables, y tenía bajo su control un grupo de personas que se encargaban de separar los desechos, antes de que ingresen al vaciadero. Luego de ello, los camiones ingresaban y comenzaba la tarea por parte del resto de los cirujas. Una vez separados los materiales, en los límites del lugar se compraban los residuos,

se cargaban en camiones y se trasladaban a los depósitos cercanos o directamente a las fábricas compradoras del material.[118]

Fue en 1976 con la creación de la Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), que se dispuso la clausura total del vaciadero y los hornos crematorios, se estableció el tratamiento de los residuos por relleno sanitario y se prohibió taxativamente la actividad del cirujeo. Al clausurarse el lugar, modificaron las formas de recolección, y comenzaron a utilizar carros empujados con las manos o tirados por caballos, recogiendo la basura reciclable de origen residencial, que luego vendían en los depósitos de compraventa ya instalados en la zona.

A partir de la crisis política, financiera, y consecuentemente social, del año 2001 este fenómeno se acentuó fuertemente. Entre 2001 y 2002 los cirujas pasaron de ser 25 mil a 40 mil aproximadamente,[119] de los cuales una cuarta parte eran históricos, mientras que el resto habían sido trabajadores asalariados industriales o de servicios que cayeron en la desocupación y adoptaron la actividad como estrategia de supervivencia, muchas veces combinada con trabajos temporarios. El desempleo trepó al 25%, la tasa más alta de los últimos 20 años,[120] y la devaluación del peso frente al dólar generó una fuerte caída de las importaciones a grandes rasgos, causando concretamente un importante aumento del precio del cartón y del papel. Este fue uno de los motivos por lo que la actividad de la venta del

[118] Paiva, V., & Perelman, M. 2008. *Aproximaciones a la Historia del Cirujeo en la Ciudad de Buenos Aires.* Documento del Seminario de Crítica N° 1621 del Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires.

[119] Muleiro, V. 27 de octubre de 2002. *Los ejércitos de la noche. La Argentina de cartón.* Clarín. Recuperado de http://abcdonline.com.ar/tea/info/BD00161.PDF

[120] Zeballos, J. L. 2003. Argentina: *Efectos sociosanitarios de la crisis*, 2001–2003.

material reciclable se tornó atractiva para los distintos actores de la cadena del reciclado, entre ellos, muchas familias en situación de marginalidad. A modo de ejemplo, en cuanto al papel, se estima que la venta de este material aumentó durante el año 2001 en más del 300%, por reciclaje industrial y comercial, siendo los recuperadores quienes realizaban la tarea de recolección.[121]

§ 3. ACTORES SOCIALES EN LA CADENA DEL RECICLADO

En la ruta del reciclado son varios los actores intervinientes: vecino, grandes generadores, recuperador independiente o cartonero, recuperador formal (agrupados en cooperativas), intermediarios, industria recicladora, gobierno y ONGs. Los vecinos y grandes generadores son los oferentes del producto (material reciclable), la diferencia es la estabilidad que brindan los segundos por el gran volumen generado, como son los supermercados, shoppings, entre otros. El recuperador puede ser independiente, socialmente conocido como cartonero, o formal; la diferencia radica en que los segundos se encuentran agrupados en cooperativas de trabajo, lo cual les otorga ciertos beneficios en comparación a los primeros. Los intermediarios son los acopiadores y se encuentran entre el recuperador y la industria. Este último condiciona en última instancia el sistema de reciclado informal, ya que determina qué, cuánto y a qué precio compra las materias para el reciclado. Si bien hay grandes industrias que reciclan, incluso monopólicas o casi monopólicas como Coca Cola en PET, Cattorini Hnos. en Vidrios, Papelera del Plata S.A. en papeles, también hay pequeñas y medianas empresas, familiares y domésticas que usan materia

[121] Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires. Contexto histórico y legal de la gestión de los residuos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el AMBA.

prima reciclada. Por su parte, el Gobierno como ente regulador, siempre está involucrado de una u otra manera teniendo incidencia en cualquier actividad. Si bien la ley de Gestión de Residuos Sólidos Domiciliarios y la ley General del Ambiente se vinculan al gobierno nacional, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) es el que dispone de leyes, decretos y resoluciones vinculados a la separación de RSU y la actividad de los recuperadores urbanos. Por último, las ONG son quienes tratan de colaborar con los recuperadores y compensar aquellas tareas que no realiza el gobierno.

§ 4. EL PROCESO HACIA EL SISTEMA ACTUAL

La visibilidad del fenómeno a partir de la crisis del 2001 puso en descubierto la inexistencia de políticas públicas que promovieran el reciclaje y sobre todo aquellas que apoyen directamente y dignifiquen el trabajo de los cartoneros. De allí surgió la necesidad de poner en marcha un reciclaje inclusivo, es decir, aquel que promueva la inclusión de los mismos en la gestión de los residuos, garantizándoles los derechos a: i. mantenerse en el oficio; ii. la libre asociación e integración en la cadena de valor del reciclaje; iii. articularse de manera formal en el servicio de higiene pública y recibir una remuneración correspondiente; iv. promover el trabajo digno y v. la participación de las cooperativas en la construcción, implementación y monitoreo de marcos políticos de gestión de residuos.[122]

a) Marco normativo en la formalización de los cartoneros

A nivel nacional, la Estrategia Nacional de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos (ENGIRSU), reconoce la existencia

[122] Red Latinoamericana y del Caribe de Recicladores. 2017. *Análisis de políticas públicas para el reciclaje inclusivo en América Latina.*

de circuitos informales y la necesidad en la incorporación de éstos a los sistemas formales. Establece también que son las autoridades locales quienes deben fomentar dicha inclusión.

En el art. 25 de la Ley 25.916 para la Gestión de Residuos Domiciliarios, promulgada en el 2004, se definen las funciones de las autoridades competentes en cuanto a la gestión de los residuos. Tres de ellas son relevantes en el contexto del reciclaje y en su aspecto inclusivo: i. fomentar medidas que contemplen la integración de los circuitos informales de recolección de residuos; ii. proveer asesoramiento para la organización de programas de valorización y de sistemas de recolección diferenciada en las distintas jurisdicciones y iii. promover la participación de la población en programas de reducción, reutilización y reciclaje de residuos. Sin embargo, es la legislatura provincial y municipal la que desarrolla y profundiza el marco legislativo de esta ley. En este sentido, la CABA incorpora elementos en relación a la formalización de los recuperadores urbanos.

Desde la última dictadura militar, las ordenanzas vigentes del momento (N° 33.581, Art. 6º y N° 39.874, Art. 22) consideraba a los cartoneros como autores de un delito: *"queda prohibida la selección de residuos domiciliarios, su recolección, adquisición, venta, transporte, almacenamiento o manipuleo en contravención a las normas reglamentarias pertinentes o la remoción de residuos que se depositen en la vía pública, en sus respectivos recipientes, para su retiro por parte del personal afectado a las tareas".*

Aún cuando la recolección de materiales reciclables era la fuente de trabajo de miles de personas, quienes no sólo tenían que soportar dicha carga, sino también los peligros para la salud, el alto nivel de informalidad, los bajos ingresos obtenidos y la estigmatización social. Por este motivo, y por el evidente crecimiento de la actividad, se tornó necesario apuntar a la integración del trabajo de los cartoneros a la economía formal, así como la creación de empleos formales en este sector. En este contexto, y a partir de la lucha social, es que a fines del 2002 se produjo un importante hito: la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires sancionó la Ley 992, la cual implicó: i. el

reconocimiento de los cartoneros como parte integrante de la gestión de los residuos y la derogación de las ordenanzas vigentes que los consideraban autores de un delito; ii. la creación del Registro Único Obligatorio Permanente de Recuperadores de Materiales Reciclables (RUR), el cual debía inscribir a los recuperadores, entregándoles credenciales, vestimenta para el trabajo y guantes; iii. el Registro Permanente de Cooperativas y Pequeñas y Medianas Empresas (REPyME) relacionadas con la actividad y iv. el Programa de Recuperadores Urbanos y Reciclado de RSU (PRU) como organismo que regulase su actividad (actual DGREC). Sin embargo, aunque dicha ley marcó un avance significativo, no existía una infraestructura con la cual los cartoneros pudieran recolectar los materiales, más allá de sus propios carros.[123] Se podría decir que la incorporación de los cartoneros al circuito de recolección diferenciada quedó limitada sólo a un registro y entrega de vestimenta de trabajo.[124]

En el año 2005 se sancionó la Ley 1854, conocida como Ley de Basura Cero, cuyo objetivo era la reducción progresiva en la disposición final de los RSU. En la misma se estableció promover la participación de cooperativas y ONGs en la recolección y reciclado de los residuos; y establecer líneas de crédito y subsidios por parte del GCBA destinados a las cooperativas inscriptas en el REPyME, con el fin de adquirir bienes de capital para su actividad. A través de esta ley se propuso además la construcción de centros de clasificación, denominados Centros Verdes, los cuales entraron en funcionamiento al año siguiente.

Si bien el GCBA había asumido la responsabilidad de una nueva política de gestión de los RSU y el reconocimiento del

[123] Villanova, N. 2014. *Los cartoneros y la estatización de su condición como población sobrante para el capital por intermedio de las cooperativas.* Ciudad de Buenos Aires, 2001–2012. Trabajo y Sociedad 23: 67–91.

[124] Schamber, P. & Suárez, F. 2012. *Logros y desafíos a diez años del reconocimiento de los cartoneros* en la CABA (2002–2012). Realidad Económica 271:102–132.

circuito informal de recolección y reciclado, a los cartoneros les faltaba aún su formalización. Mediante el Decreto Nº 350/06 sancionado en el año 2006, se pautaron ciertas medidas para impulsar dicha formalización, entre las cuales se pueden mencionar: entrega de credencial de identificación y uniformes, asignación de un recorrido fijo por recuperador y establecimiento de un compromiso por parte de los recuperadores de no trabajar con menores; construcción de nuevos centros verdes, instalación de guarderías y entrega de servicio de camiones para recolectar los materiales en caso que sea necesario; asignación de la recolección diferenciada en los Generadores Especiales a las cooperativas y promoción de la separación en origen en los domicilios.

En 2010 por medio de un decreto del Ministerio de Medio Ambiente y Espacio Público (N° 636/10), se adjudicó a las cooperativas de recuperadores la fracción de secos en las zonas de la Ciudad, mientras que la fracción húmeda seguiría en el circuito de las empresas privadas de higiene urbana. Tres años más tarde se firmó el primer contrato entre cooperativas y el GCBA, mediante el cual ambas partes tomaron responsabilidad respecto a derechos y obligaciones de ambas partes. En el mismo se planteó el reconocimiento de los recuperadores como los propietarios legítimos de los residuos secos en la Ciudad. Por otro lado, el Estado asumió el compromiso de garantizar el presupuesto para que cada cooperativa tenga un lugar donde realizar sus operaciones, la logística necesaria y herramientas de trabajo; así como el reparto de uniformes en tiempo y forma, el pago de los gastos de seguridad social, la prestación de seguro de accidentes personales y de obra social, y un estímulo económico mensual. Dichas cuestiones representaron un importante avance en torno al reconocimiento de sus derechos laborales y sociales.

En el marco de este proceso, la actividad de los cartoneros, el proceso y las condiciones de trabajo se han ido modificando. Al mismo tiempo, su trayectoria estuvo caracterizada por el

surgimiento de numerosas cooperativas de trabajo que fueron estrechando diferentes lazos con el GCBA.[125]

b) Infraestructura disponible para la actividad del reciclaje

Con el nuevo sistema de gestión de residuos, la basura y los materiales reciclables siguen caminos diferentes. Mientras que la basura es enviada a disposición final en relleno sanitario, los materiales reciclables vuelven a ingresar en los circuitos productivos para convertirse en nuevas materias primas y productos.

En el 2012 en la CABA se inició el proceso de contenerización, el cual consistió en instalar en la vía pública contenedores diferenciados para residuos húmedos y material reciclable. El objetivo de esta acción era consolidar los dos circuitos diferenciados y unificar la modalidad de recolección. Al pasar los años, el programa se fue adaptando con cambios en los tipos de contenedores, en cuanto a capacidad, modo de carga, estructura y color diferencial.

Son varias las alternativas que existen para disponer los materiales reciclables separados en origen. En la actualidad funcionan aproximadamente 3200 campanas verdes y 113 puntos verdes, 15 espacios de recepción distribuidos en las zonas de mayor tránsito como plazas, edificios públicos, supermercados y vía pública. Además, existen 4 puntos verdes móviles que recorren la ciudad recolectando aparatos eléctricos y electrónicos y aceite vegetal usado. Paralelamente, es la única ciudad del país que dispone de un complejo de reciclado, ubicado en el barrio de Villa Soldati, compuesto por cuatro plantas de tratamiento para distintos tipos de residuos, en las que se tratan 2400 tn/

[125] Tagliafico, J. P., García, A., & Schamber, P. 2016. *La transformación de las funciones de la asociatividad en una cooperativa de cartoneros: de la representación al trabajo productivo.* Revista Perspectivas de Políticas Públicas, (10), 165–190.

día de materiales áridos; 80 tn/día de residuos forestales; 10 tn/día de orgánicos y 14 tn/día de polietileno tereftalato (PET).[126] A lo largo de los últimos años se establecieron en la ciudad 8 Centros Verdes, establecimientos en donde llega el material recolectado por los recuperadores que recogen en camiones el contenido de las campanas y puntos verdes, brindando un espacio propicio para acopiar y enfardar los materiales. Estos centros son gestionados por cooperativas de recuperador urbanos, actualmente son 12 y como se mencionó anteriormente, ellos son los encargados de recolectar de manera exclusiva los materiales reciclables secos de la ciudad desde el 2010.

c) Recuperadores formales e informales en la actualidad

Actualmente se estima que hay más de 5.300 recuperadores formalizados en CABA agrupados en las cooperativas registradas por el GCBA.[127] Aun así, extraoficialmente se calcula que son 10.000 en total incluyendo a los informales. En comunicación personal con un referente de la DGREC, se estima que por la ruta del circuito formal se recuperan 420 tn de material, y adicionado al trabajo de los informales, la suma asciende a 600 tn/día.

Con lo antes expuesto se visualiza el rol social, productivo y ecológico del trabajo de los recuperadores. La dinámica de trabajo de aquellos independientes no es la misma que los formalizados. Por su parte, los cartoneros independientes o in-

[126] Devincenzi, A. 4 de marzo de 2018. El Cronista. *Producción de basura: cuál es la realidad en Argentina y qué se podría hacer.* Recuperado de https://www.cronista.com/responsabilidad/Produccion–de–basura–cual–es–la–realidad–en–Argentina–y–que–se–podria–hacer–20180302–0075.html

[127] Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. *Cooperativas de recicladores urbanos.* Recuperado de http://www.buenosaires.gob.ar/ciudadverde/separacion/porque–debemos–separar/cooperativas–de–recicladores–urbanos

formales recolectan el material dispuesto en la vía pública y en los contenedores de residuos. Los residuos secos recuperados son transportados y acopiados en sus propios domicilios para luego ser vendidos individualmente, a granel y en "negro" a acopiadores, que luego los revenden a otros galpones más grandes o a las empresas específicas que requieran el material. En esta cadena comercial el cartonero es el eslabón más débil y desprotegido de una cadena de valor que alcanza hasta empresas de gran nivel.[128] Según el tipo de material que se recolecta es la ganancia final del recuperador, ya que el papel, cartón, vidrio y metal tienen distinto precio a la hora de la venta.

Por otro lado, se encuentran aquellos recuperadores con cierta vinculación con el GCBA. La ciudad se divide en rutas y en relación a sus zonas de trabajo y residencia, se les adjudica las rutas a realizar. Las personas que están bajo este sistema deben trabajar tres días a la semana, por los cuales cobran un incentivo actual de $6300 por mes y se les brinda un colectivo y un camión para su uso. Los materiales recolectados los llevan a sus hogares en donde los separan y clasifican para luego vender, como sucede con los meramente informales (Agustín Andrade, comunicación personal, 22 de octubre de 2018).

A raíz de los avances normativos en la materia, desarrollados en otro apartado, el término cartonero migró a recuperador urbano. Esta nueva denominación resulta significativa en términos subjetivos ya que, según Paiva, se intentó valorizar la tarea al resignificar la antigua figura del ciruja por la del recuperador urbano.[129] Aun así, el término recuperador está más asociado a aquellos que se encuentran formalizados dentro del sistema. La dinámica de trabajo de éstos consiste en varias tareas: retirar los residuos secos dispuestos en las campanas y puntos verdes; separar, clasificar y enfardar el material en los centros verdes; retirar el material diferenciado por algunos comercios, edificios y casas; y también recolectar material valioso de los contenedores de residuos húmedos.

[128] Salvi, N., et al. 2016. *Hitos Sociales e Institucionales de las Políticas de Reciclado en Ciudad de Buenos Aires.*

[129] Paiva, V. & Perelman, M. 2008. *Recolección y recuperación informal de residuos. La perspectiva de la teoría ambiental y de las políticas públicas.* Ciudad de Bs. As. 2001–2007. Cuaderno urbano, 7, 35–54.

La principal diferencia con la forma de trabajo antes desarrollada, es que los formales deben trabajar cinco días a la semana, cobran actualmente un sueldo mensual de $11.000 y se le suma el plus de productividad, el cual se calcula por kg de material recolectado/mes. Para esto, todos los días se le hace entrega de un precinto, el cual identifica el bolsón de cada trabajador y al finalizar el día se pesa lo juntado durante la jornada. Por dicho motivo, no es relevante el tipo de material por su valor, sino por su peso. Otra es la ruta de lo dispuesto en las campanas y puntos verdes, lo cual es transportado a los centros verdes y lo obtenido de su venta es utilizado para gastos mínimos de la cooperativa correspondiente de la zona y según la cantidad, distribuido entre los trabajadores.

De esta forma se pone en evidencia que la forma de asociativismo en cooperativas le ofrece a los recuperadores un marco de contención y un poder de negociación sobre el precio de los materiales recolectados, salteando intermediarios y vendido directamente a las grandes industrias por las toneladas recolectadas (Alejandro Valiente, comunicación personal, 17 de octubre de 2018). A dicha ventaja hay que añadirle el sueldo, el material de trabajo como uniformes, bolsones, carros, colectivos, camiones, logística, seguro de trabajo y obra social. Por dichas ventajas y beneficios que un recuperador urbano recibe por el trabajo realizado, es que existen listas de espera para entrar al sistema formal, aunque su ingreso es muy difícil según testimonios recolectados de primera fuente.

d) Próximos desafíos

En diálogo con Alejandro Valiente, asistente técnico de la Federación Argentina de Cartoneros, Carreros y Recicladores (FACCYR), se plantearon los desafíos actuales para mejorar el

sistema ya existente: por un lado, aumentar la capacidad de procesamiento del material y por otro, actualizar la logística en el circuito de los residuos secos, pues a modo de ejemplo, bienes claves como los camiones se encuentran en mal estado. Por otra parte, en una conversación informal con Estela María Gómez, recuperadora urbana, hizo hincapié en la mejora del sueldo que reciben, con el cual según su testimonio no le es suficiente. Al mismo tiempo, remarcó la necesidad de ampliar el cupo para que más cartoneros entren al sistema de formalización.

§ 5. COMENTARIOS FINALES

A partir de la masificación del fenómeno debido a la crisis del 2001 y la incansable lucha y organización de los cartoneros, es que a lo largo de los últimos años ocurrió una transformación en la política de reciclado por parte del GCBA hacia un trabajo más inclusivo. Se mejoraron las condiciones generales de trabajo para resguardar su salud y seguridad, así como para garantizarles el acceso a una obra social, los elementos necesarios para cumplir con su tarea y sobre todo un sueldo o incentivo mensual, según sea el caso, que les asegura una entrada fija de dinero.

La ardua tarea que realizan los aproximadamente 10.000 cartoneros, entre formales e independientes, representan una gran relevancia ambiental que no es valorada por la sociedad, quizás por una falta de conciencia sobre la problemática de los residuos. Pero la realidad es una, el relleno sanitario en donde la Ciudad de Buenos Aires (y municipios del conurbano) dispone sus residuos está próximo al colapso, por lo que se torna necesario continuar profundizando en acciones que eviten el envío y entierro de materiales aprovechables. Por otro lado, es una actividad generadora de empleo, que, acompañada por el Estado, favorece la integración sociolaboral de aquellas personas de bajos recursos, brindando no sólo un ingreso económico, sino la mejora en la calidad de vida que esto conlleva y dignificando su tarea.

Por los motivos antes expuestos, si bien reconocemos los avances que el GCBA se encuentra realizando hace años en materia de reciclaje e inclusión, se considera necesario la continuidad, ampliación y profundización de políticas públicas en torno a la temática.

• UNA HISTORIA PARA CONTAR...

Viernes 19 de octubre de 2018, barrio de Saavedra (Av. Dr. Ricardo Balbín y Av. Crisólogo Larralde). Eran las 9.30 am y comenzaban a llegar los micros. Quienes bajaban de los mismos eran los recuperadores urbanos, hombres y mujeres con uniformes, listos para empezar su día laboral. Entre charla y charla, mientras esperaban la llegada de su material de trabajo, una persona se encargaba de tomarles lista y hacer entrega de un precinto identificatorio. Al rato llegaron los bolsones, y ya listos, cada uno con el suyo, salieron a recorrer sus cuadras establecidas.

La protagonista en esta historia es Estela María Gómez, mujer de 60 años, cartonera por más de 30, 9 hijos, luchadora por su familia y los derechos de los compañeros cartoneros. Su ruta era de cuatro cuadras, de casas bajas y algunos comercios. De los contenedores para residuos húmedos buscaba todo aquello que le podría servir, sobre todo fue cartón. Uno, dos, tres contenedores revisados y más, parecía que el día de trabajo no iba a dar muchos frutos, ¡hasta que nos topamos con el contenedor salvador! tenía mucho cartón proveniente de un mayorista de golosinas, y así de repente, tuvo que desdoblar el bolsón porque necesitaba hacer más espacio. De igual modo ella era consciente que al ser viernes se iba a encontrar con poco material debido a los hábitos de los vecinos. Y así era, unos días más, otros días menos, marcando la irregularidad. Para hacer la diferencia de cada semana, ella junto a su marido, salen a recolectar también los días domingos. Por día hábil recolecta alrededor de 30 kg, mientras que los domingos la suma asciende a 150 kg. De este modo, compensa aquellos días no muy buenos de la semana. En su ruta hay pocos comercios,

pero de un kiosco, un restaurante, una cafetería y una oficina ya la conocen, quienes les guardan el material para entregarle en mano. Ese día el restaurante no tenía reciclables, ¡pero sí una bolsa llena de ropa para regalarle! una actitud que refleja solidaridad y muestra de confianza. También la conocen de varias casas particulares, pero por allí pasa sólo los días lunes a retirar material. Para que la conociesen, repartió volantes y el boca a boca la ayudó.

Entre contenedores y cartones, la charla fluía. Sus comienzos, la falta de empleo, convertirse en el sostén de la familia, los hijos y la educación, las veces que fue detenida por "robar basura", las marchas, la lucha para el reconocimiento de sus derechos y los de sus compañeros, la unidad, la honra y el modo de vida de ser cartonera. Se terminó el recorrido. Le colocó el precinto a su bolsón y en la esquina designada pasó un camión a retirarlo. En otro, el mismo en el que llegaron en grupo, se subió ella, dando por terminada su jornada laboral.

"Yo soy feliz haciendo esto", me dijo. Y sonrió.

¡Gracias Estela!

CAPÍTULO VI

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA COMO HERRAMIENTA EN LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS MUNICIPALES

Oscar M. Taborda

§ 1. SITUACIÓN GENERAL

La administración de los diversos niveles del Estado requiere de una actualización constante de sus agentes. Ello implica que no basta con la experiencia de gestión (por muy importante que ésta sea) para estar a la altura de las necesidades que las diversas realidades le van presentando al funcionario.

Las áreas ambientales municipales o, eventualmente, las vinculadas a la gestión de los residuos, durante mucho tiempo fueron cubiertas por personas que tenían mayoritariamente experiencia de gestión, conocimiento territorial y vinculación política con los intendentes dado el monto que estas áreas representan para los presupuestos municipales.

La creciente profesionalización del ejercicio de la función pública como así también la necesidad de dar respuestas a una sociedad que plantea demandas de mayor calidad de servicios ha hecho que de a poco se vayan incorporando profesionales

que habitualmente no hubieran tenido espacio en los esquemas tradicionales de la gestión pública ambiental municipal.

Con esa incorporación surgen también, a la par de una sociedad más demandante, una camada de nuevos funcionarios con ideas innovadoras y poseedores de herramientas que, sumadas a la experiencia de los tradicionales funcionarios, brindan a los decisores un panorama más rico a la hora de fijar objetivos de Gestión.

Este trabajo no tiene por objeto trabajar sobre el total de las áreas ambientales municipales sino específicamente sobre una muy sensible, tanto por su implicancia presupuestaria como también por su vinculación con lo sanitario y la visión del lugar que tienen los ciudadanos. Este tema es el de los Residuos Sólidos Urbanos.

§ 2. SOBRE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

El art. 2º de la Ley de Presupuestos Mínimos Ambientales de Gestión Integral de Residuos Sólidos Domiciliarios[130] los define de la siguiente manera en su Art. 2º– "Denomínese residuo domiciliario a aquellos elementos, objetos o sustancias que, como consecuencia de los procesos de consumo y desarrollo de actividades humanas, son desechados y/o abandonados".

Primera consideración importante a mencionar es la relativa a la denominación. La Ley utiliza la fórmula "Residuos Domiciliarios"– En este trabajo se propone la más abarcativa "Residuos Sólidos Urbanos" ya que en ella integra elementos asimilables a los generados en domicilios que pueden ser desechados en otros lugares, verbigracia en los comedores de una fábrica o de un hospital, por ejemplo.

[130] Para un análisis de la cuestión referida a los aspectos legales de la gestión de los RSU se puede un trabajo del mismo autor en http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/omt.pdf

Por su parte y de manera más completa, al menos para la visión del autor de este trabajo, en la Provincia de Buenos Aires la Ley provincial 13.592[131] – complementaria de la Ley de Presupuestos Mínimos Ambientales 25.916 – establece una definición más abarcativa. En su art. 2º establece que *"Son aquellos elementos, objetos o sustancias generados y desechados producto de actividades realizadas en los núcleos urbanos y rurales, comprendiendo aquellos cuyo origen sea doméstico, comercial, institucional, asistencial e industrial no especial asimilable a los residuos domiciliarios".*

Más allá de esta cuestión de definición terminológica hay consideraciones de carácter objetivo que deben puntualizarse.

Los Residuos Sólidos Urbanos no son elementos que se autogeneran. Requieren de la actividad humana y de que esa actividad se desarrolle de manera tal que haya desechos que no se reasignen a nuevos procesos. Para ejemplificar, si en un bosque cae una rama por la acción del viento o algún otro factor meteorológico, rápidamente se transforma en comida para organismos que habitan ese ecosistema, o en nutriente para el suelo.

A simple vista se puede ver la diferencia sustancial que existe con los residuos generados en las ciudades que son embolsados, contienen no sólo elementos biodegradables y que obviamente no se depositan alegremente en el suelo para que los organismos o la tierra se nutran con ellos.

Otra realidad de los residuos sólidos urbanos es que nunca dejan de generarse. Todos los días, sin distinción de laborables o feriados, lluviosos o soleados, gélidos o calurosos, siempre se generan residuos. Esto también plantea un desafío para los funcionarios encargados de la gestión de los mismos.

La existencia de ciudades y el aglomeramiento de personas en lugares determinados hizo necesario el desarrollo de algún

[131] http://www.opds.gba.gov.ar/sites/default/files/Ley%2013592.pdf

tipo de estrategias de gestión de los residuos que en éstas se generaban. Se encontraron soluciones de oportunidad como los basurales a cielo abierto, la quema de los residuos y, en la ciudad de Buenos Aires hasta fines de la década de 1970 por ejemplo, los incineradores en los edificios.

La ingeniería sanitaria avanzó y, fruto del desarrollo de sus estudios y de la necesidad creciente de dar mejores respuestas a un problema que cada vez se percibía como más importante, se instalaron los rellenos sanitarios como una evolución marcada de los basurales a cielo abierto.

Como un avance en la gestión de los residuos municipales del área geográfica comprendida por la Ciudad de Buenos Aires y el conglomerado de partidos que la rodean, en el año 1977 se creó la Coordinación Ecológica Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE).

Para ello se firmaron los convenios suscriptos entre la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires del 7/1/1977 y 6/5/1977, luego ratificados respectivamente por los Decretos Leyes 8782, 8981 y 9111/78 de la Provincia de Buenos Aires y mediante la Ordenanza Nº 33.691 de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.[132]

El desarrollo en los grandes centros Urbanos como Buenos Aires y el Área Metropolitana de los complejos ambientales gestionados por CEAMSE permitieron, a partir del dictado del nombrado Decreto 9111/78,[133] reemplazar numerosos basurales a cielo abierto oficiales que se encontraban en cada uno de los municipios (incluida la en ese entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires) por rellenos sanitarios en los que se concentraron los residuos de varios municipios mejorando de este modo la gestión de cada uno de ellos al menos en lo que respecta a la Disposición final.

[132] http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/omt.pdf

[133] http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l–9111.html

En otros países se ven en funcionamiento instalaciones en las que se transforman los residuos en energía mediante diversos métodos de tratamiento que en general implican algún tipo de combustión. A estas instalaciones se las conoce genéricamente como W2E o waste to energy, algo así como “de basura a energía”.

Más allá de las opiniones personales que pueda tenerse respecto de cada uno de estas metodologías de abordaje de la cuestión vinculada a la gestión de los residuos, todos los métodos mencionados tuvieron al menos tres cosas en común:

a) Fueron un avance respecto de los métodos usados anteriormente

b) Tuvieron aceptación social para poder desarrollarse

c) Ninguna garantiza la total inocuidad de su implementación.

Planteado ya el problema y teniendo en cuenta las variables debe decirse también que los municipios, sean éstos grandes o pequeños, tengan o no recursos económicos suficientes, de todos modos, deben afrontar diariamente la responsabilidad de gestionar los residuos que se generan en su territorio.

Ahora bien, ¿qué hacer frente a este desafío concreto y rutinario? ¿Cómo encarar una tarea diaria que insume grandes cantidades de recursos del municipio? ¿Se puede hacer sin una planificación que tenga en cuenta las alternativas con las que se podría contar, el flujo de los recursos dinerarios con los que cada etapa va a contar y, aún mas importante, los objetivos estratégicos que se pretenden lograr?

§ 3. ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS

a) Legislación de presupuestos mínimos como legislación de base

A partir de 1994, el texto de la Constitución Nacional incorporó nuevos abordajes sobre temas de mucha importancia como los Derechos Humanos, el reconocimiento a la preexis-

tencia étnica de los pueblos originarios, entre otros. Asimismo, se incorporaron instituciones y temáticas como el Defensor del Pueblo o los derechos de incidencia colectiva entre los que se pueden contar el Derecho de los usuarios y consumidores y el derecho a gozar de un ambiente sano.

Este reconocimiento sin embargo no garantiza, como es casi obvio, el cumplimiento y el respeto del mismo. Es por ello que, en materia ambiental, con la incorporación del art. 41 al texto constitucional se previó el dictado de ciertas normas que pudieran hacer concreta la protección del derecho a gozar del ambiente sano.

El primer tema importante con el que debía trabajarse es que, en concordancia con el último párrafo del art. 124 del mismo cuerpo constitucional, son las provincias las que tienen el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

¿Cómo conciliar lo antedicho con una nación que estaba dispuesta a dictar normativa específica sobre este tema sin que la misma devenga inconstitucional por violar los principios del federalismo? En este caso el constituyente encontró su solución de oportunidad apelando a un nuevo tipo legislativo que pudiera ser dictado desde la nación pero que permitiera a las provincias legislar sobre sus recursos naturales sin que el dictado de las primeras (las leyes nacionales) invadieran la esfera de su jurisdicción ya sea administrativa, judicial o legislativa.

Así nace el concepto de "Normas de Presupuestos mínimos de protección ambiental". Los alcances de estas normas están establecidos en el art. 6º de la Ley 25.675 que al respecto indica *"Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el art. 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable".*

Si bien no tiene el alcance de la norma legal la Resolución 92/2004 del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) en su art. 1º establece que: *"Respecto del contenido que deben tener las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental del art. 41 de la Constitución Nacional, el Consejo Federal de Medio Ambiente hace propias las definiciones y contenido expresados al respecto en el Dictamen N° 03/04 producido por la Comisión Asesora Permanente de Asesoramiento Legislativo, que se transcriben a continuación:*

– CONTENIDO DE PRESUPUESTO MÍNIMO: Se entiende por presupuesto mínimo al umbral básico de protección ambiental que corresponde dictar a la Nación y que rige en forma uniforme en todo el territorio nacional como piso inderogable que garantiza a todo habitante una protección ambiental mínima más allá del sitio en que se encuentre. Incluye aquellos conceptos y principios rectores de protección ambiental y las normas técnicas que fijen valores que aseguren niveles mínimos de calidad. La regulación del aprovechamiento y uso de los recursos naturales, constituyen potestades reservadas por las Provincias y por ello no delegadas a la Nación. En consecuencia, el objeto de las leyes de presupuestos mínimos debe ser el de protección mínima ambiental del recurso y no el de su gestión, potestad privativa de las provincias.

– CARACTERIZACIÓN DE LA NORMA QUE CONTIENE PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN: Delegación de potestad legislativa en materia ambiental. Sus Limitaciones: Es indudable que el art. 41 de la CN contiene una expresa delegación de las Provincias a la Nación, de potestades legislativas de protección ambiental, imponiendo las siguientes limitaciones para tal cometido: a) que su contenido sea de garantía mínima; b) que sea de protección ambiental; y c) que no se alteren las jurisdicciones locales. 2) Son leyes dictadas por el Congreso de la Nación. El mandato del art. 41 de la C.N. está otorgado a la "Nación" y consiste en el dictado de "normas". De conformidad con las previsiones contenidas en el art. 75, inc. 32, 76 y 99, 2º Párrafo del inc. 3º de la Constitución Nacional, debe entenderse que la

referencia a Nación es al Congreso de la Nación, único Poder con facultades legislativas. En consecuencia el concepto normas corresponde al de leyes, que por su naturaleza son dictadas por el Congreso de la Nación.–Contenido de Protección Ambiental: Toda interpretación que se haga debe tener carácter restrictivo lo que implica que su objetivo debe mantener una relación directa y concreta con la finalidad de protección ambiental sin desvirtuar las competencias reservadas a las provincias, vaciando de contenido a los arts. 122 y 124 C.N. Normas complementarias: Las leyes de presupuestos mínimos pueden ser reglamentadas por las provincias de conformidad a los mecanismos que sus ordenamientos normativos prevén, en caso que éstas lo consideren necesario a los efectos de su aplicación efectiva. La Nación, por su parte, tiene la misma facultad en el marco de su jurisdicción y en el ámbito de las competencias constitucionalmente delegadas. De la propia naturaleza jurídica de las reglamentaciones ejecutivas deriva su función de otorgar operatividad a las partes de las leyes que de por sí no la tengan, careciendo de entidad suficiente para introducir modificaciones en las mismas, ya que un reglamento no puede ir más allá de lo previsto por el legislador. Debe entenderse que para el caso en que existan normativas provinciales o locales menos restrictivas que la ley de presupuestos mínimos, éstas deberán adecuarse a la Ley Nacional. Respecto de las normas locales vigentes y preexistentes a las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, aquellas mantienen su vigencia en la medida que no se opongan y sean más exigentes que éstas".

Establecido el concepto de legislación de presupuestos mínimos de protección ambiental corresponde revisitar algunas de estas leyes que permitan dar contenido al trabajo desde el aspecto legal.

b) Los principios ambientales de la ley 25.675. El caso del principio de progresividad

Si bien, tal como se dijo, a partir de 1994 el texto constitucional habilitó el dictado de las normas que fijaran los presupuestos mínimos de protección ambiental, recién comenzaron a dictarse ocho años después y en el que fue probablemente el peor momento institucional de la Argentina.

Durante la segunda mitad del año 2002 en Argentina se dictaron las primera leyes de Presupuestos Mínimos, entre ellas la Ley 25.675 de Política Ambiental Nacional[134] Ley general del ambiente.

En dicha ley se establecen los objetivos, principios y herramientas para la política y la gestión ambiental argentina

A los efectos de este trabajo se hará foco en uno de los principios establecidos en el art. 4º de la ley: el principio de progresividad

El texto legal dice "Principio de progresividad: Los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos"

Ahora bien, lo antedicho se relaciona en forma directa con la planificación estratégica en materia de gestión de residuos sólidos urbanos mediante los denominados Planes de Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos (PGIRSU).

Tal como se destaca en la descripción del principio debemos establecer objetivos finales o estratégicos y objetivos intermedios o metas de corto, mediano y largo plazo. Todo ello en un cronograma temporal preestablecido y en el que se integren los análisis económico–financieros de cada una de las etapas y alternativas de abordaje.

c) Ley 25.916 y GIRSU

Para ordenar y dejar claramente establecido de los extremos que se abordarán cuando se toque el tema de las etapas de la

[134] http://www.opds.gba.gov.ar/sites/default/files/LEY%2025675.pdf

GIRSU se tomará como base lo establecido en la Ley 25.916 respecto de que debe entenderse por Gestión Integral y por dichas etapas:

"Se denomina gestión integral de residuos domiciliarios al conjunto de actividades interdependientes y complementarias entre sí, que conforman un proceso de acciones para el manejo de residuos domiciliarios, con el objeto de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población.

La gestión integral de residuos domiciliarios comprende las siguientes etapas: generación, disposición inicial, recolección, transferencia, transporte, tratamiento y disposición final.

a) Generación: es la actividad que comprende la producción de residuos domiciliarios.

b) Disposición inicial: es la acción por la cual se depositan o abandonan los residuos; es efectuada por el generador, y debe realizarse en la forma que determinen las distintas jurisdicciones.

La disposición inicial podrá ser:

1. General: sin clasificación y separación de residuos.

2. Selectiva: con clasificación y separación de residuos a cargo del generador.

c) Recolección: es el conjunto de acciones que comprende el acopio y carga de los residuos en los vehículos recolectores. La recolección podrá ser:

1. General: sin discriminar los distintos tipos de residuo.

2. Diferenciada: discriminando por tipo de residuo en función de su tratamiento y valoración posterior.

d) Transferencia: comprende las actividades de almacenamiento transitorio y/o acondicionamiento de residuos para su transporte.

e) Transporte: comprende los viajes de traslado de los residuos entre los diferentes sitios comprendidos en la gestión integral.

f) Tratamiento: comprende el conjunto de operaciones tendientes al acondicionamiento y valorización de los residuos.

Se entiende por acondicionamiento a las operaciones realizadas a fin de adecuar los residuos para su valorización o disposición final.

Se entiende por valorización a todo procedimiento que permita el aprovechamiento de los recursos contenidos en los residuos, mediante el reciclaje en sus formas física, química, mecánica o biológica, y la reutilización.

g) Disposición final: comprende al conjunto de operaciones destinadas a lograr el depósito permanente de los residuos domiciliarios, así como de las fracciones de rechazo inevitables resultantes de los métodos de tratamiento adoptados. Asimismo, quedan comprendidas en esta etapa las actividades propias de la clausura y postclausura de los centros de disposición final".

Teniendo en cuenta el texto legal transcripto siempre que se hable de Gestión Integral debe pensarse en una serie interdependiente de acciones, que serán llevadas a cabo por diferentes actores, algunas de las acciones pueden no formar parte de una gestión integral si no fueran necesarias siempre que no se afecte el resultado (por ejemplo en un municipio con un centro de disposición final dentro de su territorio es muy poco probable que exista transferencia ya que probablemente encarecería la gestión sin ningún beneficio para la misma)

Asimismo, las modalidades descriptas para la "disposición inicial" (general o selectiva) en una adecuada gestión integral van a condicionar el desarrollo de las etapas posteriores. Así, por ejemplo, a una disposición inicial selectiva debería continuarle una recolección diferenciada. De no ser así se estaría dilapidando el esfuerzo realizado por los generadores que, mediante la clasificación de sus residuos y el respeto a la normativa administrativa, depositan sus residuos separados.

También se debe tener en cuenta que el tratamiento está fuertemente ligado a la valorización. En los municipios donde no se trabaja coordinada en la recolección diferenciada y las plantas de tratamiento o en la menos eficiente recolección general y quienes hacen la separación de los residuos, no hay posibilidades ciertas de proceder a una verdadera valorización de los residuos.

Como mecánica de acción eficiente se debe promover que la fracción de los residuos que se pretende valorizar llegue a los centros de tratamiento lo más preclasificada posible. Si se

trata de la fracción seca siempre es mejor si es gestionada sin encontrarse mezclada con residuos orgánicos que puedan hacer perder valor al material o tiempo al personal que realiza la clasificación, lo que de manera indirecta incide en el costo de operación haciendo menos eficiente el circuito.

Una gestión integral exitosa es aquella en la que se recolecten todos los residuos generados sin darle lugar a la formación de focos ilegales de arrojo de residuos como por ejemplo los microbasurales o puntos de arrojo frecuentes. Estos focos generalmente tienen su origen en un estado semi ausente ya sea por promover un deficiente sistema de recolección o una inadecuada (y a veces caótica) planificación urbana.

d) La Planificación Estratégica como herramienta

Por todo lo antedicho, ¿es imprescindible la Planificación estratégica para llevar adelante una adecuada gestión integral? Lo que sigue puede sorprender, pero a criterio de quien esto escribe debe responderse a ese interrogante de manera negativa. No es imprescindible para lograr una buena gestión integral de los RSU que cada etapa se encuentre planificada, evaluadas sus alternativas y costeadas cada una de sus opciones en un documento que pueda ser consultado por la sociedad y en que hayan participado los actores sociales. No es imprescindible porque podría ocurrir que se llegue a los resultados óptimos mediante la experiencia o la suerte o una combinación de ambas.

Dicho eso, quien esto escribe considera no ya imprescindible, pero si necesario y deseable que se proceda a realizar una planificación estratégica ya que la experiencia es intransferible y la suerte suele ser ingrata. Además, las instituciones están por encima de los individuos que las integran así que siempre es conveniente que las cosas queden escritas, planificadas y suficientemente clarificadas para que cualquier persona que posea las condiciones necesarias pueda llevar adelante una Gestión de acuerdo a los antecedentes y necesidades de cada municipio.

• La Planificación Estratégica. Su aplicación en el ámbito público

Con otros nombres, a veces llamados “Plan maestro” “Plan director” “Plan trianual” o nombres parecidos, en el ámbito público se ha utilizado la planificación como ordenador de las políticas públicas a desarrollar.

Lo que se propone para el caso de las GIRSU municipales es la realización de un plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (PGIRSU) como ordenador de la gestión municipal por un período de entre cinco y diez años.[135]

e) Los Planes GIRSU municipales

Es de práctica que las legislaciones locales le requieran a los municipios la realización de sus Planes de gestión integral de residuos sólidos urbanos que luego serán analizados y, eventualmente, aprobados por las autoridades de aplicación.

Efectivamente esto es así y se les requiere a los municipios que realicen, con los escasos recursos con los que cuentan, una serie de evaluaciones económico–financieras, de calidad de los recursos naturales, de evaluación de alternativas de gestión, etcétera. En general para la realización de toda esa tarea los municipios se encuentran a ciegas, con baja o nula ayuda de las autoridades provinciales quienes, justo es decirlo, también carecen de recursos como para hacer un trabajo más directo en cada uno de los municipios.

Se calcula que existen alrededor de 2200 municipalidades, comunas o similares en todo el país con condiciones particulares cada una de ellas.

Es por ello que se está en presencia de una necesidad concreta de ayuda en la que lo más importante es brindarle a los municipios y sus agentes herramientas que les permitan

[135] https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia–para–la–formulacion–y–presentacion–de–proyectos–de–obras.pdf

cumplir con la función asignada y que les facilite la elaboración de un buen PGIRSU que tenga la aceptabilidad social que le permita ser cumplido y apropiado por la comunidad.

f) El PGIRSU municipal como ejemplo de Planificación Estratégica

Como ya se ha dicho, en materia de gestión de residuos los planes GIRSU funcionan como un ordenador/orientador de las acciones que deben ser llevadas adelante en un período determinado.

Para que estos planes sean efectivos deben tenerse en cuenta que en su elaboración deben estar establecidas diferentes etapas que son imprescindibles para que el Plan GIRSU tenga consistencia.

A continuación, se hará una enumeración de las acciones que deben ser desarrolladas para la elaboración de un PGIRSU municipal:

a) Elaboración de un diagnóstico: Para proceder a cualquier planificación debe hacerse un relevamiento preciso de la realidad con la que se cuenta. Este relevamiento no debe limitarse sólo a las cuestiones administrativas o de equipamiento, sino que debe indicarse con el mayor desagregado posible toda la información que pueda aportar datos concretos ya sea demográficos como de alcances de la gestión en cada una de las etapas de la GIRSU.

b) Selección de la metodología de abordaje: Es preciso que cada uno de los actores participe en la selección de la metodología de abordaje del PGIRSU. Por tratarse de un proceso esencialmente participativo, fijar de antemano una metodología clara y consensuada permite evitar los comportamientos caóticos y la pérdida de información relevante.

c) Apertura del ente estatal para favorecer la participación ciudadana: Dado que, como se dijo, se trata de un proceso esencialmente participativo es necesario que las autoridades estatales encargadas de la elaboración del GIRSU favorezcan la intervención de los diversos sectores sociales.

d) El PGIRSU es un instrumento de toda la organización administrativa municipal. Debe promover el trabajo entre las diversas áreas involucradas (Secretarías de Servicios Públicos, de Ambiente, de hacienda, agencias de recaudación, Comunicaciones, Educación, etc…

e) Determinación de los objetivos estratégicos para la GIRSU: Se supone, no sin razón, que no hay viento favorable para quien no sabe dónde quiere ir. Por eso es que es fundamental que los objetivos estratégicos de la GIRSU sean fijados con claridad teniendo en cuenta las necesidades y la decisión respecto de los resultados deseables para los próximos ocho a diez años aproximadamente. En este caso debe tenerse en cuenta que la selección de estos objetivos se complementará con las metas de corto, mediano y largo plazo que permitirán medir y readecuar los tiempos necesarios para el cumplimiento de cada objetivo estratégico.

f) Dimensión de integración Social: Tomando en cuenta la realidad socio–económica nacional amplios sectores de trabajadores desplazados de los sistemas productivos tradicionales han devenido en recolectores informales de fracciones determinadas de residuos.[136] Un Plan GIRSU municipal debe tener en cuenta a estos trabajadores para favorecer la inclusión social de los mismos a la vez que se promueve la recuperación de alguna fracción de los residuos

g) Programas de Educación Ambiental y comunicación del Plan GIRSU: Es muy importante que la población tenga acceso a lo establecido en el Plan GIRSU. Para ello se debe planificar cuáles serán las acciones de educación y las modalidades de comunicación.

[136] Análisis de la población relacionada a la recuperación de residuos sólidos urbanos: su trayectoria laboral y estrategias de integración y/o supervivencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su Área Metropolitana http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/1060/1/TFLACSO–2009PEM.pdf

h) Evaluación de cada alternativa de gestión para cada una de las metas y cada una de las etapas de la GIRSU, incluyendo los análisis económico–financieros relacionados. Como es sabido, no puede planificarse adecuadamente si se carece de la información económica de base y si los estudios de alternativas dejan de lado los costos asociados. Esto, seguramente, hará que esta planificación devenga abstracta.

i) Fijación de Indicadores: Los indicadores de cumplimiento permiten advertir con datos objetivos el avance o no de cada una de las metas. En todos los casos es necesario, si es que existe la alternativa, fijar indicadores cuantitativos para, de ese modo, despejar cualquier posibilidad de intervención subjetiva en el análisis de la información.

j) Para garantizar la continuidad del PGIRSU municipal, lo deseable es que sea aprobado por el Consejo Deliberante. Esto permitirá que lo apropien todas las representaciones políticas y no solamente el oficialismo al momento del dictado

Si bien este trabajo no abarca todas las variables que puede implicar el amplio tema de la elaboración de los PGIRSU se ha intentado dar una primera aproximación al tema con la esperanza de que sirva a los agentes de los municipios para emprender la tarea que les toca.

CAPÍTULO VII

LA PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS DE HIGIENE URBANA. UNA MIRADA DESDE EL DERECHO DEL CONSUMIDOR

Sergio Sebastián Barocelli

§ 1. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo pretendemos poner sobre la mesa del debate académico una cuestión poco explorada desde el Derecho argentino: la protección de los usuarios de los servicios de higiene urbana.

Hacemos el presente abordaje desde la perspectiva territorial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En ese sentido, iniciaremos nuestra exposición con algunas reflexiones en torno a la problemática de los residuos sólidos urbanos, seguidamente realizaremos el encuadre de los usuarios de servicios de higiene urbana como consumidores, a continuación analizaremos las consecuencias del encuadre como consumidores a los generadores individuales domésticos y de instituciones no lucrativas, posteriormente analizaremos lo procedimientos disponibles para la resolución de conflictos de

los usuarios de residuos sólidos urbanos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para finalizar con algunas conclusiones.

§ 2. LA PROBLEMÁTICA DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

Ya hemos sostenido en otras oportunidades, continuando estudios anteriores de destacados especialistas,[137] las íntimas vinculaciones entre las problemáticas del consumo, el ambiente y el desarrollo y los necesarios puentes y lazos comunes existentes entre el Derecho Ambiental y el Derecho del Consumidor bajo el horizonte común del principio de sustentabilidad.[138]

El número de residuos sólidos anual a nivel mundial equivale a 11.000 toneladas y supone cerca del cinco por ciento de las emisiones de gases de efecto invernadero. Ante este escenario, existe un mercado mundial de tratamiento de residuos, que formalmente tiene un valor estimado de 410.000 millones de dólares, está en pleno crecimiento y es una de las mayores fuentes de empleo en la actualidad.[139] En la Ciudad de Buenos Aires se producen 5.040 toneladas de basura por día, siendo el promedio mensual 151.200 Tn/mes y el anual de 1.89.536 Tn/anual que precisan para su traslado de mil camiones de recolección. Eso sin contar las más de 400 toneladas que alcanzan a reciclar los cartoneros cada noche, ni lo que se arroja en los basurales clandestinos. En promedio, cada porteño arroja hoy 1,60 kilos de basura por día.[140]

La generación de residuos sólidos urbanos es una cuestión que encuentra muchas vinculaciones con las problemáticas de la agenda del Derecho del Consumidor: deficiencias en los servicios técnicos, a obsolencia de productos y productos defectuosos, que obligan a los consumidores a desechar productos y adquirir nuevos, el desenfreno consumista promovido por la publicidad y otras prácticas comerciales, necesidad de la promoción del consumo sustentable, entre otros. Como sostiene Bauman el exceso, los desechos y el engaño tampoco son los signos distintivos de la "sociedad de consumo".[141]

Por consiguiente, entendemos a los residuos como parte del ciclo de producción, importación, distribución, comercialización, consumo y disposición final, donde los consumidores son la parte vulnerable y con los que entabla una relación jurídica por conexidad con todos los eslabones de la cadena. Así lo ha concebido expresamente la Ley N° 25.916 de presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de residuos domiciliarios, al caracteriza en su art. 2º a los residuos domiciliarios como la consecuencia de los procesos de consumo.

En ese entendimiento, es que creemos necesario un abordaje integral, sistémico y sinérgico entre las normas, principios e instituciones del Derecho del Consumidor y del Derecho Ambiental, a través de la metodología del "diálogo de fuentes" consolidado por el Código Civil y Comercial, en clave consti-

[137] Para ver sobre este punto, PÉREZ BUSTAMANTE, Laura, *Los derechos de la sustentabilidad. Desarrollo, consumo y ambiente,* Buenos Aires, Ediciones Colihue, 2008; SOZZO, Gonzalo, *Consumo digno y verde: humanización y medio-ambientalización del derecho del consumidor (sobre los principios de dignidad del consumidor y de consumo sustentable),* Revista de Derecho Privado y Comunitario, Nº 2012–3, Santa Fe, Rubinzal–Culzoni, págs. 139/166

[138] BAROCELLI, Sergio Sebastián, *El principio de sustentabilidad en el derecho del consumidor,* ED 275 – 07/11/2017, nro 14.303.

[139] PNUMA, 2011, Hacia una economía verde: Guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, www.unep.org/greeneconomy, p. 328–329.

[140] LECADITO, Cristian H., *Recolección de Residuos Sólidos Urbano y Limpieza de calles de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,* http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502–0337_LecaditoC.pdf [Consultado 24–10–2.018]

[141] BAUMAN, Zygmund, *Vida de consumo,* Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2.007, p. 72.

tucional y convencional,[142] a efectos de una interpretación y aplicación simultánea, coherente y coordinada de los art. 41 y 42 de la Constitución Nacional, del Código Civil y Comercial y las leyes nacionales N° 24.240 de Defensa del Consumidor y N° 25.916 de presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de residuos domiciliarios y las leyes locales N° 210, 1854 y 4120.

§ 3. LOS USUARIOS DE SERVICIOS DE HIGIENE URBANA COMO CONSUMIDORES

En las normas regulatorias de los servicios de higiene urbana y gestión de residuos sólidos urbanos, en una primera lectura, los generadores de residuos son actores apenas referidos en cuanto a sus derechos y instrumentos para la defensa de sus derechos e intereses.

Por esa razón, entendemos que la necesaria integración con la normativa de protección de los consumidores y usuarios puede complementar la mirada sobre esta problemática, toda vez que los generadores son los usuarios del servicio y en función de quien se establece el mismo.

Cabe recordar que el Derecho del Consumidor se erige como una respuesta del campo jurídico a las transformaciones emergentes como consecuencia de la llamada "sociedad de consumo", estableciendo un sistema de normas, principios e instituciones protectorias de los consumidores en sus relaciones con los proveedores de bienes y servicios.

En ese contexto, de conformidad con los art. 1º de la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor (LDC) y 1092 del Código

[142] Para ampliar sobre este punto, ver: BAROCELLI, Sergio Sebastián, *Diálogo de fuentes en el derecho del consumidor. Perspectivas desde el derecho argentino,* Saarbrücken, Editorial Académica Española, 2016.

Civil y Comercial (CCyC), se caracteriza al consumidor como la persona humana o jurídica, que adquiere o utiliza, en forma gratuita u onerosa, bienes o servicios como destinatario final, en beneficio propio o de su grupo familiar o social; en tanto que el proveedor es caracterizado por el art. 2 LDC como la persona física o jurídica de naturaleza pública o privada, que desarrolla de manera profesional, aun ocasionalmente, actividades de producción, montaje, creación, construcción, transformación, importación, concesión de marca, distribución y comercialización de bienes y servicios, destinados a consumidores o usuarios.

Corresponde analizar si los generados de residuos pueden ser encuadrados como consumidores y los diferentes actores que intervienen en la recolección, tratamiento, transporte y disposición final como proveedores.

A diferencia de otras legislaciones comparadas, como la Ley N° 19.496 sobre Protección de los Derechos de los Consumidores que menciona expresamente al falta o cumplimiento defectuoso del servicio de recolección de residuos, nuestra Ley N° 24.240 no menciona expresamente al servicio de higiene urbana como comprendido dentro de su ámbito de aplicación. No obstante ello, por aplicación de las normas generales podemos llegar a la conclusión de que sí esta comprendido.

En el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el servicio de higiene urbana ha sido calificado por el legislador como servicio público (Ley N° 4120). También lo había hecho previamente la jurisprudencia,[143] incluso en otras jurisdicciones.[144]

[143] Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Sala I, 13/12/2012, "Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/ GCBA s/ amparo"– MJ–JU–M–78354–AR | MJJ78354 | MJJ78354

[144] Tercera Cámara Civil de Mendoza, 2011/04/04, "Planas Pablo Joaquín c/ Dalvián S.A. y ots. p/ Daños y Perjuicios." – elDial.com – MC4819

El concepto de servicio público, sus alcances y efectos, es un concepto controvertido y en crisis[145] Dicho concepto, desde distintas perspectivas puede comprender desde toda actividad estatal como servicio público hasta los que proponen suprimirla[146] La postura mayoritaria concuerda en englobarla como una actividad prestacional[147] que, a juicio de los poderes públicos, tienden a satisfacer necesidades primordiales y directas de los habitantes.[148]

Tradicionalmente la cuestión ha girado en torno a la noción de *publicatio,* esto es, la asunción por parte de los poderes públicos de la titularidad de la actividad en cuestión a través de su declaración como servicio público, gestionando el servicio de manera directa o indirecta, a través de la concesión o licencia a un sujeto privado.[149] Se vislumbra en casi todos los casos un supuesto de monopolio estatal o bajo el control estatal.

Respecto a la relación entre el concesionario o licenciatario y el usuario, se discute su naturaleza jurídica. Algunos autores consideran que si el servicio es "obligatorio" se trata de una relación reglamentaria y si es "facultativo" es de derecho común o contractual.[150] Otros entienden que es que trata siempre de una

[145] GORDILLO, Agustín, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas,* 10ª edición, FDA, Bs. As., 2014, T. II, p. VI–52.

[146] CASSAGNE, Juan Carlos, *Curso de Derecho Administrativo,* 10ª ed., La Ley, Buenos Aires, 2011, T. II, p. 103.

[147] DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo,* Ciudad Argentina, 7ª ed., Bs. As., 1.998, p. 622.

[148] CASSAGNE, Juan Carlos, *Curso de Derecho Administrativo,* 10ª ed., La Ley, Buenos Aires, 2011, T. II, p. 110.

[149] DE LA RIVA, Ignacio M., *La libertad de empresa en los servicios públicos concesionados,* Revista de Derecho Administrativo, Lexis–Nexis, N° 44, 2003, p. 293 y ss.

[150] MERTEHIKIAN, Eduardo, *Naturaleza jurídica de los contratos que celebran concesionarios y licenciatarios de servicios públicos,* en AA.VV., Derecho administrativo. I Jornadas Sanjuaninas, en Homenaje al Profesor Dr. Miguel S. Marienhoff, Foro de Abogados de San Juan, San Juan, 1997, p. 50.

relación reglamentaria por configurar una delegación transestructural de cometidos públicos.[151] En otra posición se admite también sobre la naturaleza jurídica mixta: reglamentaria y contractual a la vez.[152]

Más allá de dichas disquisiciones, lo cierto es que la relación concesionario– usuario será una relación de consumo, por imperio del art. 42 CN que emplaza a los servicios público en el marco de las relaciones de consumo expresamente. La Ley N° 24.240, asimismo, encuadra también expresamente como relaciones de consumo a los servicios públicos domiciliarios.

En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el servicio de higiene urbana, incluida la disposición final es referida en el marco de la protección de los usuarios y consumidores por la Ley N° 210.

A mayor abundamiento, alguna doctrina caracteriza como relación de consumo a los servicios que se pagan bajo la modalidad de tasas, toda vez que se diferencian de los impuestos en cuanto suponen una contraprestación por el servicio que el Estado, por sí mismo o por intermedio de otros, presta.[153] Así lo ha receptado algún fallo respecto al alumbrado público.[154]

En ese sentido, y contrastando el concepto de "generador" dispuesto por la normativa nacional[155] y local porteña,[156] en-

[151] BARRA, Rodolfo Carlos, *Principios de Derecho Administrativo,* Ábaco, Buenos Aires, 1980, p. 246.

[152] DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo,* Ciudad Argentina, 7ª ed., Bs. As., 1998, p. 635.

[153] Conf. MIGUENS, Alberto M., *Tasas y contribuciones especiales en el derecho del consumidor,* Revista del Notariado N° 909, Colegio de Escribanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, p. 208 y ss.

[154] C Civ. y Com. La Plata, sala I, 20/12/2007, "Blasetti, Miguel Angel c. Municipalidad de La Plata", JUBA sum. B256753.

[155] Ley N° 25.916 inc. a) "Generación: es la actividad que comprende la producción de residuos domiciliarios."

[156] Ley 1854 CABA "Art. 11.– La generación es la actividad que comprende la producción de residuos sólidos urbanos en origen o fuente.

tendemos que los generadores individuales domésticos y de instituciones no lucrativas pueden ser comprendidos dentro de la noción de consumidor y los diferentes actos públicos y privados que intervienen en las etapas de recolección, tratamiento, transporte y disposición final pueden ser encuadrados como proveedores. Quedan excluidos del encuadre como consumidores los generadores individuales comerciales, industriales y profesionales y los generadores especiales.

Art. 12.– Los generadores de residuos sólidos urbanos se clasifican en individuales y especiales concordante con el art. 11 de la Ley Nacional Nº 25.916.

Art. 13.– A los fines de la presente se consideran "Generadores Especiales de residuos sólidos" a:

Hoteles de 4 y 5 estrellas.

Edificios sujetos al régimen de la propiedad horizontal que posean más de cuarenta (40) unidades funcionales.

Bancos, Entidades Financieras y Aseguradoras.

Supermercados, Minimercados, Autoservicios e Hipermercados.

Shoppings, galerías comerciales y Centros Comerciales a Cielo Abierto.

Centros Educativos Privados en todos sus niveles.

Universidades de gestión pública.

Locales que posean una concurrencia de más de trescientas (300) personas por evento.

Edificios Públicos radicados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Establecimientos pertenecientes a una Cadena Comercial. Entendiéndose por ésta al conjunto de más de cinco establecimientos que se encuentren identificados bajo una misma marca comercial, sin distinción de su condición individual de sucursal o franquicia.

Comercios, Industrias y toda otra actividad privada comercial que genere más de quinientos (500) litros por día.

Todo otro establecimiento que la autoridad de aplicación determine.

Hoteles que posean 100 o más habitaciones o 200 o más plazas.

Embajadas y Consulados.

todo establecimiento que preste servicios gastronómicos o en donde se elaboren, fraccionen y/o expendan bebidas y/o alimentos.

a) Consecuencias del encuadre como consumidores a los generadores individuales domésticos y de instituciones no lucrativas

De conformidad con el encuadre antes propuesto, entendemos que los usuarios de servicios de higiene urbana tienen, por tanto, derecho:

a) a la información adecuada, veraz, clara, transparente y oportuna (art. 42 CN, 4 LDC y 1100, CCyC) sobre las condiciones del servicio de higiene urbana en todas sus etapas;

b) a que el servicio se brinde con estándares de calidad, eficiencia y sustentabilidad (art. 42, CN), tanto en sus dimensiones ecológicas, económicas, éticas y sociales y que se proteja su salud, seguridad e intereses económicos (art. 42 CN, 5 y 6, LDC), en sus dimensiones individual y colectiva en todas las etapas;

c) a que se respete su dignidad como persona humana en todos los aspectos relacionados al servicio (art. 42 CN, 1097 y 1098 CCyC y 8 bis LDC), en particular respecto a recibir de los prestatarios del servicio y el Estado condiciones de atención y trato conforme a dichos estándares y respuestas céleres y satisfactorias a sus reclamaciones;

d) a que las autoridades públicas provean la protección de sus derechos (art. 42, CN);

todo establecimiento de expendio de comidas crudas sean carnes, frutas o verduras.

todo establecimiento comercial donde se alberguen animales, establos, mataderos, corrales, zoológicos.

Edificios Privados radicados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuando fueran destinados al desarrollo de la administración pública, ya fuera afectado en su totalidad o en forma parcial.

Clínicas, hospitales, sanatorios o centros de salud privados.

Institutos privados que brinden servicios de salud con Internación".

e) a que las autoridades públicas establezcan procedimientos eficaces para la prevención de conflictos, tanto individuales como colectivos (art. 42, CN);

f) a la educación, divulgación e información sobre sus derechos y la necesaria concientización sobre la importancia de un consumo sustentable y la reducción del consumo de bienes, reutilización y reciclado de bienes que pueden visibilizarse como "potenciales" residuos (art. 42 CN y 60 y 61, LDC);

g) a que se reconozca la legitimación de las asociaciones de protección del ambiente o defensa de los consumidores en la tutela colectiva de sus derechos, fomentando las autoridades públicas su constitución y garantizando su funcionamiento (art. 42, CN y 52, LDC).

b) Procedimientos para la resolución de conflictos de los usuarios de residuos sólidos urbanos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

En atención a lo antes descripto, cabe analizar cuáles serían las vías de prevención y resolución de conflictos que cuentan los usuarios del servicio de higiene urbana.

En este punto, analizaremos los mecanismos aplicables a los usuarios en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Al respecto, la Ley N° 210 ha atribuido competencia al Ente Único Regulador de Servicios Públicos creado por el art. 138 de la Constitución de la Ciudad e instituido en el ámbito del Poder Ejecutivo, con persona jurídica, autárquico, con independencia funcional y legitimación procesal, para ejercer el control, seguimiento y resguardo de la calidad de los servicios públicos prestados por la administración central o descentralizada o por terceros, así como el seguimiento de los servicios cuya fiscalización realice la Ciudad de Buenos Aires en forma concurrente con otras jurisdicciones, para la defensa y protección de los derechos de sus usuarios y consumidores, de la competencia y del medio ambiente, velando por la observancia de las leyes que se dicten al respecto del servicio público de higiene urbana, incluida la disposición final (art. 2).

Entre las funciones que consagra el art. 3 de la Ley N° 210, desatacamos la de recibir y tramitar las quejas y reclamos que efectúen los usuarios en sede administrativa tendientes a resolver el conflicto planteado con el prestador (inc. j).

En materia de solución de controversias, el art. 20 de la Ley establece que es facultativo para los usuarios el sometimiento a la jurisdicción previa del Ente.

En función de dichas atribuciones el Ente tiene potestad de recibir denuncias, reclamos y consultas, la potestad de convocar a audiencias de mediación con las empresas denunciadas, a efectuar controles y fiscalizaciones y de dictar resoluciones, con la posibilidad de establecer resarcimientos a los usuarios y sanciones administrativas a las prestatarias de servicios.[157]

Cabe señalar que la normativa no exige la reclamación previa ante la empresa prestataria, sin perjuicio, de la potestad del usuario de poder formularla.

El art. 21, por su parte, establece que las decisiones de naturaleza jurisdiccional del ente, y sus actos sancionatorios, son impugnables mediante recurso directo ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires. Podemos encontrar antecedentes jurisprudenciales confirmando la competencia del ente.[158]

Cabe señalar, no obstante, que corresponde tener presente lo dispuesto por el art. 25 *in fine* LDC, que dispone que los usuarios de los servicios podrán presentar sus reclamos ante la autoridad instituida por legislación específica o ante la autoridad de aplicación en materia de protección de los consumidores.

[157] Conf. Resolución N° 106 –EURSPCABA/08 Manual de Procedimientos del Ente Único Regulador de los Servicios Públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

[158] Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 04/06/2014, "Transportes Olivos Saciyf y otros c/ Ente Único Regulador de Servicios Públicos de la Ciudad de Buenos Aires", cgpyr.org.ar –

Se sostiene que si bien la superposición en la actuación de las autoridades puede darse, es correcto dar la doble opción al consumidor ya que *"parece razonable para fortalecer la ciudadanía".*[159] Si bien la ley permite reclamar ante la autoridad general en materia de defensa del consumidor o ante la específica del servicio público en cuestión, nada dice respecto a cuál de ellas deberá sustanciar o tramitar la petición del usuario, se sostiene en doctrina que debe intervenir el trámite el ente regulador específico, pero aplicando todas las normas pertinentes contenidas en el Estatuto del Consumidor.[160]

Sin perjuicio de ello, entendemos que los usuarios podrían también reclamar mediante acciones judiciales individuales, pretensiones preventivas (art. 1710 del CCyC y ss.) a efectos de evitar la producción de un daño, su continuación o agravamiento; pretensiones resarcitorias, tanto patrimoniales como extrapatrimoniales, ante incumplimientos o prestaciones deficientes (art. 10 bis LDC), vulneración de la obligación de seguridad (art. 5 y 6, LDC) o riesgo o vicio del servicio (art. 40, LDC), con responsabilidad objetiva y concurrente de todos los actores de la cadena de prestación del servicio; como, eventualmente, solicitar la imposición de daños punitivos (art. 52 bis, LDC).

§ 4. CONCLUSIÓN

Se señala con agudeza en la Encíclica Laudato Si *"se producen cientos de millones de toneladas de residuos por año, muchos de ellos no biodegradables (...) La tierra, nuestra casa, parece convertirse cada vez más en un inmenso depósito de*

[159] LORENZETTI, Ricardo L., *Consumidores,* 2ª ed., Rubinzal–Culzoni, Santa Fe, 2009, p. 55.

[160] WAJNTRAUB, Javier H., *Análisis exegético de la ley,* en MOSSET ITURRASPE, Jorge y WAJNTRAUB, Javier H., *Ley de Defensa del Consumidor,* Rubinzal–Culzoni, Santa Fe, 2008. p. 163 y 164.

porquería. (…) Estos problemas están íntimamente ligados a la cultura del descarte, que afecta tanto a los seres humanos excluidos como a las cosas que rápidamente se convierten en basura. (...) Todavía no se ha logrado adoptar un modelo circular de producción que asegure recursos para todos y para las generaciones futuras, y que supone limitar al máximo el uso de los recursos no renovables, moderar el consumo, maximizar la eficiencia del aprovechamiento, reutilizar y reciclar. Abordar esta cuestión sería un modo de contrarrestar la cultura del descarte, que termina afectando al planeta entero, pero observamos que los avances en este sentido son todavía muy escasos".[161]

Entendemos necesario poner en debate la visibilización como usuarios del servicio de higiene urbana a los generadores de residuos sólidos urbanos. Dicho camino, entendemos, contribuye al empoderamiento ciudadano de los usuarios, para la concientización sobre sus derechos, su educación e información y el conocimiento de los canales de prevención y resolución de conflictos con los prestatarios del servicio, con miras a una respuesta sustentable a tan complejo problema.

[161] SS. FRANCISCO, *Carta Encíclica Laudato Si,* http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa–francesco_20150524_enciclica–laudato–si.html [Consultado 24/10/2018].

CAPÍTULO VIII

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO MECANISMO DE PREVENCIÓN AMBIENTAL Y LA RESPONSABILIDAD DE LA EMPRESA

Roberto Daniel Bastian

§ 1. INTRODUCCIÓN

Desde el inicio de la historia, el hombre busca una forma de organización que le permita desarrollar su forma de vida.[162] Desde la antigua organización basada en las tareas de caza o recolección hasta las diversas formas de organización estatal que surgen a partir de la Paz de Westfalia y que darán origen al estado moderno. Aquellos orígenes que permitían la sociabilidad en plazas, iglesias y barrios a las protestas populares de la actualidad poseen un denominador común: deliberar acerca de su destino.[163] Desde la polis griega al individualismo posmoderno se trata de construir una sociedad.

[162] Rodríguez, Juan Carlos. *Origen y evolución de algunas formas de participación ciudadana* (21/07/2018) (Extraído de www.arquitecturayciudades.wordpress.com)

[163] Peña, Carlos. *La paradoja de Chile.* Puerto de ideas, Valparaíso, 2013.

En la actualidad, sin embargo, el individualismo general provoca un alejamiento de la política para satisfacer intereses particulares lo cual deriva en acciones cuya intencionalidad no se dirige a la política pero que influyen sobre ella. Tal es el caso de movimientos en defensa del ambiente, la educación, los inmigrantes, etc.

Desde el siglo pasado los avances dados en la participación ciudadana fueron significativos, sólo citar la incorporación de la mujer y el voto universal permitieron a las naciones adquirir la legitimidad de sus democracias.

Contra las democracias representativas se alzaron nuevos modelos de participación popular que se valían de la lucha de clases y la movilización de masas o bien utilizaban dichos sistemas, tal el caso del comunismo y el fascismo.

La respuesta no se hizo esperar y, tras los conflictos mundiales del siglo XX, surgieron institutos propios de la democracia directa como el plebiscito y el referéndum.

§ 2. LA CONSTITUCIÓN NACIONAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En nuestro país, se adoptó una forma de gobierno *"representativa republicana federal"* que fue establecido por nuestra Carta Magna.[164]

La Constitución Nacional diseña una forma de gobierno representativa que se mantiene vigente pero que se ha atemperado, formalmente, al incorporar formas de participación semidirectas, tal es el caso de la iniciativa popular (art. 39) y la consulta popular (art. 40).

La Dra. Gelli sostiene que es en el contexto citado que debe leerse e interpretarse la disposición explicita que el pueblo

[164] Gelli, María Angélica. *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada.* La Ley, 4ª ed., Tomo I, pág. 17.

no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes y autoridades creada por la Ley Suprema. Ello deriva en que la democracia representativa requiere de instrumentos que posibiliten su efectividad, ellos son el sufragio, los sistemas electorales y los partidos políticos. Es con la reforma constitucional de 1994 que se garantizaron, en forma expresa, los derechos políticos.[165]

En la exposición del coordinador, Dr. Carlos S. Nino, del dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia presentado al entonces Presidente Dr. Raúl R. Alfonsín, el 7 de octubre de 1986 consideraba que la participación permite que los derechos reconocidos constitucionalmente se concreten en la vida cotidiana desarrollando la solidaridad frente al individualismo y atenúa la competitividad que impiden la solución equitativa de los problemas, permitiendo el conocimiento de la realidad y, como consecuencia, determinar la dirección en que quiere transformarla, responsablemente. Ello hace posible colocar a las instituciones al servicio de las necesidades sociales, mejorando el resultado y la eficiencia de toda gestión social y hace al hombre artífice de su destino.

Pero, en la misma disertación, amplia la participación a grupos y asociaciones intermedias mediante la creación de un Consejo Económico y Social a los efectos de institucionalizar la participación de diversos sectores socioeconómicos para tomar decisiones fundamentales relativas a la distribución de riqueza y mejoramiento de las condiciones sociales de vida.

Las nuevas formas de participación desarrolladas en el derecho constitucional comparado también fomentan la desburocratización del aparato estatal, dado que el hecho de consultar a los interesados o permitir su iniciativa aumenta

[165] Gelli, María Angélica. Ob. Cit., págs. 20 y 21.

el poder de decisión de los gobernados en el manejo de las cuestiones públicas.[166]

a) El derecho de iniciativa

Hasta la reforma constitucional de 1994, en nuestro país, hubo sistemas de sufragio indirecto y directo pero, desde entonces, se incorporan mecanismos de democracia semidirecta como el del título que precede estas líneas.

Nos encontramos ante una *función pública no estatal,*[167] es decir un mecanismo que permite al ciudadano presentar proyectos de ley a través de la Cámara de Representantes. Del texto surge que este derecho queda derivado a una ley del Congreso Nacional[168] que debe tratarlo dentro de los doce meses desde su presentación.

Si bien el constituyente impone la manda al Congreso de sancionar una ley que reglamente el derecho de iniciativa le limita la exigencia de las firmas a un tres por ciento del padrón electoral para que no torne ilusorio el ejercicio de este derecho.

Además, los temas objeto de iniciativa no pueden referirse a la reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y a la materia penal.

La ley reglamentaria, sancionada con posterioridad a los tiempos establecidos por la Constitución, lleva el número 24.747.[169] En ella se establece que el proyecto debe ser acompañado por una exposición de motivos disminuyendo el total de firmas al uno y medio por ciento del último padrón electoral

[166] Sabsay, Daniel. y Onaindia, José M., *La constitución de los argentinos. Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994.* Errepar, 5ª ed.. Buenos Aires, 2000, pág. 141.

[167] Gelli, María Angélica. Ob. Cit., pág. 562.

[168] Sabsay, Daniel. y Onaindia, José M. Ob. Cit., pág. 142.

[169] Ley 24.747 (B.O. 24/12/1996).

que deben representar a, por lo menos, seis distritos. La norma permite que los promotores de la iniciativa puedan participar de las reuniones de las comisiones de ambas Cámaras cuando traten el proyecto, con voz. El proyecto puede ser desestimado cuando se confirme la falsedad de al menos el cinco por ciento de las firmas.

b) La consulta popular

Otra de las formas de democracia semidirecta que introduce la última reforma constitucional le proporciona mayor intensidad a la participación dado que la presente herramienta se dirige al electorado que se expresa sobre una cuestión de interés sustantivo para el Estado sobre el mantenimiento, modificación o derogación de una norma; o acerca de la gestión de un gobernante o un gobierno, siempre por sí o por no.[170]

Cabe aclarar que suele hablarse de referéndum, cuando se expide sobre una norma, o de plebiscito, cuando se trata de una cuestión que es de interés del Estado. Sin embargo, no existen claras diferencias entre uno y otro mecanismo.

La consulta popular puede ser vinculante cuando la Cámara de Diputados somete a consideración del electorado un proyecto de ley siendo la convocatoria electoral obligatoria. La norma no puede ser vetada por el Poder Ejecutivo ni cuando se convoca como tampoco cuando es sancionada por el Legislativo.

La consulta popular no vinculante puede ser convocada por el Congreso o el Presidente de la Nación, siempre dentro de sus competencias, no siendo el voto obligatorio ni para obedecer el pronunciamiento de los electores.

[170] Gelli, María Angélica. Ob. Cit., pág. 564.

§ 3. LA REGULACIÓN JURÍDICA DEL AMBIENTE

La preocupación por el ambiente, desde una concepción colectiva, da inicio a partir de fines de los años 60 a través del surgimiento progresivo del derecho ambiental internacional.

Será la Resolución 2386, emitida por la Asamblea de las Naciones Unidas en septiembre de 1970, que afirma *"la soberanía sobre los recursos naturales es inherente a la condición de Estado y forma parte de la soberanía territorial. Es decir el poder que tiene el Estado para ejercer la autoridad suprema sobre todas las personas y cosas dentro de su territorio".* Este criterio es consagrado por el principio 21 de la Declaración de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, en 1972, que es conocida como Declaración de Estocolmo: *"De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental, y la obligación de asegurarse de que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional".*

Es decir, el derecho ambiental es la réplica a la necesidad de utilizar los recursos naturales dentro de un marco de cordura, desarrollo sustentable y protección del ambiente.

Es a partir de dicha Conferencia se da a conocer la idea de ambiente y desarrollo evaluando las consecuencias ambientales del manejo de los recursos naturales.[171]

Veinte años más tarde se produce la Cumbre Mundial del Medio Ambiente que se lleva a cabo en Río de Janeiro y que generara la Declaración de Río, la Agenda XXI, el Convenio

[171] Tripellii, Adriana B., *La protección internacional del ambiente en el siglo XXI: hacia un derecho internacional del desarrollo.* 1ª ed.. Lexis Nexis, Buenos aires 2008, pág. 32

de Biodiversidad y la Convención Marco de Cambio Climático transformándose, aún en la actualidad, es la más prolifera en cuanto a generación de documentos.

En el año 2002 se produce una nueva reunión que da origen a la Cumbre Mundial del Desarrollo Sustentable, en Johannesburgo.

Y, la Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible que se produce entre el 20 y 22 de junio de 2012, en Río de Janeiro (conocida como Río + 20) conforman los acuerdos internacionales sobre ambiente que determinan los alcances de los derechos humanos ambientales constituyendo la base jurídica internacional de tales derechos.[172]

No podemos soslayar la elaboración del informe "Los límites del Crecimiento" por parte del MIT (Massachussets Institute of Technology) por encargo del llamado Club de Roma y en el cual se observaban los problemas ambientales y los recursos energéticos.

En el mismo sentido, recordaremos el documento denominado Carta de la Tierra (1982) y el llamado Informe Brundtland o "Nuestro futuro Común" que recomendaba la implementación de una nueva declaración universal que respondiera a la protección del ambiente y el desarrollo sustentable cuya definición surge de el citado documento. La recomendación surge de la baja expectativa existente a nivel global por la temática ambiental que fue superada por los enfrentamientos entre el este y el oeste conocidos como "guerra fría".

La importancia de las declaraciones citadas radica en que instituyen la columna vertebral del sistema jurídico ambiental a través del cual, los diferentes Estado–Nación van consagrando la temática en su organización jurídica mediante un proceso gradual del que no escapa nuestro país.

[172] Rodríguez, Carlos Aníbal. *El derecho humano al ambiente sano.* 1ª ed., Santa Fe, Rubinzal – Culzoni Editores, 2012 pág. 146.

La recepción nacional surge en el derecho público provincial donde previamente tendrá su desarrollo constitucional dado que las constituciones provinciales lo receptan a partir de las modificaciones que se producen en el periodo 1986/1996.

Finalmente, la Carta Magna incorpora la cláusula ambiental en el art. 41 que se ubica en la parte dogmática bajo el título de "Nuevos Derechos y Garantías". *"El reconocimiento de status constitucional del derecho al goce de un ambiente sano, así como la expresa y típica previsión atinente a la obligación de recomponer el daño ambiental no configuran una mera expresión de buenos y deseables propósitos para las generaciones del porvenir, supeditados en su eficacia a una potestad discrecional de los poderes públicos, federales o provinciales, sino la precisa y positiva decisión del constituyente de 1994 de enumerar y jerarquizar con rango supremo a un derecho preexistente,…..".*[173]

El tercer párrafo de la cláusula ambiental refiere al "federalismo de concertación", donde la fijación de bases legislativas por parte del Congreso de la Nación no alterara las jurisdicciones locales y las facultades propias de las provincias.[174] Es decir que distribuye las competencias entre la nación y las provincias en materia legiferante implantando las bases del llamado federalismo de concertación.[175]

Del párrafo en análisis surge el dictado de la Ley General del Ambiente 25.675[176] la cual establece los presupuestos mínimos para una gestión sustentable y adecuada del ambiente.

[173] Considerando 7° del caso "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)" – CSJN, 20/06/2006

[174] López Alfonsín, Marcelo. *Derecho Ambiental.* Ed. Astrea Buenos Aires, 2012, pág. 105

[175] Alfonsín, Marcelo. Ob.cit., pág. 121.

[176] Ley 25.675. Sancionada el 06/11/2002. Promulgada el 27/11/2002. (B.O. 27/11/2002)

Dado los fines del presente análisis, y de la nutrida y excelente doctrina que pormenorizadamente analiza esta norma, nos centraremos en tres de los instrumentos de la política y gestión ambiental: la participación ciudadana, la educación y la información.

§ 4. INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

De la observancia del segundo párrafo del artículo 41 de la Carta Magna se afirma la obligación de proveer a la protección del derecho ambiental por parte de las autoridades. Ello se traduce como el deber de los poderes públicos o autoridades públicas, tanto desde un plano horizontal como vertical. Es decir, el Estado se encuentra obligado a proveer los medios necesarios para la protección de los valores enunciados constitucionalmente, es decir que deberá proveer, entre otros, a la información y educación ambiental.[177]

Previamente, antes de avanzar en el análisis de los instrumentos de gestión debemos recordar que el derecho al ambiente sano se encuentra consagrado en el art. 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Protocolo de El Salvador – del que nuestro país forma parte y que posee jerarquía superior a las leyes dado que se encuentra formando parte del art. 75, inciso 22 de la Carta Magna.

De estas normas surgen los contenidos del derecho y sus reglas especificas. También debemos de señalar que el art. 30 del Estatuto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires consagra la obligatoriedad de la evaluación de impacto ambiental y la realización de audiencias públicas, en los casos de emprendimientos que tengan un relevante efecto sobre el ambiente.

[177]Alfonsín, Marcelo. Ob. cit., pág. 120.

Estos requerimientos constituyen instrumentos de la política ambiental que aseguran el derecho a un ambiente sano. La ley 25.675 también consagra estos institutos (evaluación de impacto ambiental y participación ciudadana) en sus arts. 8°, inciso 2, arts. 11 y 19, de modo que su exigibilidad –siempre que se verifiquen las demás condiciones previstas– aparecen instituidas por normas tanto nacionales como locales.[178]

El Dr. Walsh sostiene que estas leyes conforman los cimientos jurídicos sobre los que se construye la política ambiental, definiendo las áreas prioritarias para la gestión pública y los instrumentos para lograr los objetivos definidos por la política ambiental.

a) Derecho a la información pública ambiental

Nos encontramos ante un principio fundamental del derecho ambiental dado que la misma resulta imprescindible para la efectiva tutela del ambiente.

Martín Mateo sostenía que nos encontramos ante una "prerrogativa de carácter instrumental" para luego decir que se trata de "un derecho sustantivo de titularidad colectiva genéricamente atribuido a todas las personas que deseen ejercitarlo, que no están obligadas a probar un interés determinado". El Dr. López Alfonsín sostiene que dicha dicotomía entre lo procedimental y el elemento sustantivo va a salvarse en el art. 41 de la Carta Magna.[179]

[178] Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario N° 3 Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 13/06/2005, "III República de la Boca c. Ciudad de Buenos Aires" La Ley 2005–E, 417 – La Ley Online. (citado en el *Tratado jurisprudencial y Doctrinario de Derecho Ambiental.* Cafferatta, Néstor A. (director). 1ª ed., Buenos Aires, La Ley, 2012. Tomo I, pág. 331))

[179] López Alfonsín, Marcelo. Ob.cit., pág. 125.

En la Conferencia de las Naciones unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río + 20, 2012) se elaboró un documento final bajo el titulo "El Futuro que Queremos". En él se puede leer que:

*"… **43.** Recalcamos que la participación amplia del público y el acceso a la información y los procedimientos judiciales y administrativos son esenciales para promover el desarrollo sostenible. El desarrollo sostenible requiere la implicación productiva y la participación activa de las autoridades legislativas y judiciales regionales, nacionales y subnacionales, y todos los grupos principales: mujeres, niños y jóvenes, pueblos indígenas, organizaciones no gubernamentales, autoridades locales, trabajadores y sindicatos, empresas e industria, comunidad científica y tecnológica y agricultores, además de otros interesados como las comunidades locales, los grupos de voluntarios y las fundaciones, los migrantes, las familias, las personas de edad y las personas con discapacidad…… **44.** Reconocemos el papel de la sociedad civil y la importancia de propiciar la participación activa de todos los miembros de la sociedad civil en el desarrollo sostenible. Reconocemos también que la mejora de la participación de la sociedad civil está supeditada, entre otras cosas, a la ampliación del acceso a la información y al fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil y la creación de un entorno propicio….. **46.** Reconocemos que la participación activa de los sectores público y privado será indispensable para llevar a efecto el desarrollo sostenible. Reconocemos también que la participación activa del sector privado puede contribuir al logro del desarrollo sostenible, incluso mediante el importante instrumento de las alianzas entre los sectores público y privado. Apoyamos los marcos de política y normativos nacionales que permiten a las empresas y la industria promover iniciativas de desarrollo sostenible, teniendo en cuenta la importancia de la responsabilidad social de las empresas. Exhortamos al sector privado a adoptar prácticas comerciales responsables, como las que promueve el Pacto Mundial de las Naciones Unidas".*

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (en adelante UICN) ya advirtió que la participación ciudadana en el proceso político, el suministro de información suficiente y los recursos legales necesarios para su aplicación, constituyen requisitos o condiciones ineludibles para una gestión adecuada, de los recursos del patrimonio natural.

En igual sentido se pronunciaron a través de la Declaración de Río ¨92 cuando refiere al derecho a la información ambiental en el principio 10:

"El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes".

En el plano internacional también surge dicho derecho en la Agenda XXI, párrafo 23.2

En cuanto al ámbito nacional, el art. 41 obliga al Estado a proveer el derecho a la información ambiental. Con base en el reconocimiento del derecho en la cláusula constitucional y el tercer párrafo del mismo artículo se dicta la Ley 25.831[180] de información pública ambiental, estableciendo los presupuestos mínimos de dicho derecho.

El Poder Ejecutivo Nacional dictó, con posterioridad, el Decreto 1172/2003, para los organismos dependientes de la

[180] Ley 25.831. Sancionada el 26 de noviembre de 2003. Promulgada de Hecho: 06/01/2004.

administración pública y, finalmente, la Ley 27.275[181] de Derecho de Acceso a la Información Pública.

b) Participación ciudadana

De la Ley General del Ambiente surge un capitulo referente a la participación ciudadana (art. 19 al 21, inclusive) y, a su vez, un objetivo de la política ambiental nacional fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión (art. 2° inciso c).

De los artículos citados surge que la participación ciudadana se limita al derecho a opinar ante procedimientos administrativos de alcance general que se relacionan con la preservación y protección ambiental. El Dr. Mario Valls entiende que dado que el derecho a opinar es una prerrogativa constitucional que no se limita a los temas indicados por esta norma interpreta que el legislador deja constancia de la opinión u objeción en los procedimientos administrativos y que las autoridades que no los acogen en su decisión hagan públicos sus fundamentos.[182]

Toda persona, de conformidad con la legislación nacional, tendrá la oportunidad de participar, individual o colectivamente, en el proceso de preparación de las decisiones que conciernen directamente a su medio ambiente (Declaración de Estocolmo, principio 23).

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, inclui-

[181] Ley 27.275 (B.O. 29/09/2016)

[182] Valls, Mario. *Presupuestos Mínimos Ambientales.* Ed. Astrea. 1ª ed. Buenos aires, 2012, págs. 87/88.

da la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes (Declaración de Río, principio 10).

En cuanto al sector privado no deja de poseer una alta responsabilidad en cuanto a la gestión ambiental tanto individual como organizacionalmente debiendo adecuar, proponer, cuestionar y ejecutar la gestiona. Incluso el ciudadano coadyuva aun cuando la decisión política y administrativa se encuentre fuera del ámbito electoral.

Ello se debe a que no se niega la participación ciudadana, del pueblo, de los ciudadanos o sus organizaciones en la gestión de intereses generales dado que los derechos surgen del principio de soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno (art. 33, CN) dado que ello implica el derecho deber de preservar el ambiente (art. 41, CN).[183]

No debemos olvidar que, de la Carta de Naciones Unidas surge la calificación de "organización no gubernamental" (art. 71) cuyo objetivo es el interés común y que se encuentran legitimados para, por vía de la acción de amparo, proteger el derecho a un ambiente sano.

c) Educación ambiental

La presente herramienta de gestión ambiental requiere de una *condicio sine qua non:* educar a la población para realizar tareas de control de la gestión de gubernamental.

[183] Valls, Mario. Ob. Cit….pág. 84

Es el proceso que consiste en reconocer valores y aclarar conceptos con objeto de fomentar las aptitudes necesarias para comprender y apreciar las interrelaciones entre el hombre, la cultura y su medio físico (UICN, 1970).[184]

Proceso permanente de carácter interdisciplinario, destinado a la formación de una ciudadanía que reconozca valores, acate conceptos, y desarrolle las habilidades y las actitudes necesarias para una convivencia armónica entre seres humanos, su cultura, y su medio biofísico circundante (Dr. Ricardo Lorenzetti).[185]

En 1972, se refiere a la educación ambiental la Declaración de Estocolmo:

Es indispensable una labor de educación en cuestiones ambientales, dirigida tanto a las generaciones jóvenes como a los adultos y que preste la debida atención al sector de población menos privilegiado, para ensanchar las bases de una opinión pública bien informada, y de una conducta de los individuos, de las empresas y de las colectividades inspirada en el sentido de su responsabilidad en cuanto a la protección y mejoramiento del medio ambiente en toda su dimensión humana. Es también esencial que los medios de comunicación de masas eviten contribuir al deterioro del medio ambiente humano y difundan, por el contrario, información de carácter educativo sobre la necesidad de protegerlo y mejorarlo, a fin de que el hombre pueda desarrollarse en todos los aspectos. (Principio 19)

[184] Mateo, Ramón Martín, *Tratado de Derecho Ambiental.* Vol. I, pág. 129, Trívium, 1981 (citado en el Tratado jurisprudencial y Doctrinario de Derecho Ambiental. Cafferatta, Néstor A. (director), 1ª ed., Buenos Aires, La Ley, 2012. Tomo I, pág. 417).

[185] Lorenzetti, Ricardo L., *Protección jurídica del Ambiente,* La Ley, 1997–E–1463. (citado en el *Tratado jurisprudencial y Doctrinario de Derecho Ambiental.* Cafferatta, Néstor A. (director), 1ª ed., Buenos Aires, La Ley, 2012. Tomo I, pág. 417.

En el seminario internacional sobre educación ambiental que adopta la llamada Carta de Belgrado se establecen las Directrices Básicas de los Programas de Educación Ambiental que, a continuación se detallan:

a) La Educación Ambiental debe considerar al ambiente en su totalidad – natural y creado por el hombre, ecológico, económico, tecnológico, social, legislativo, cultural y estético.

b) La Educación Ambiental debe ser un proceso continuo, permanente, tanto dentro como fuera de la escuela.

c) La Educación Ambiental debe adoptar un método interdisciplinario.

d) La Educación Ambiental debe enfatizar la participación activa en la prevención y solución de los problemas ambientales.

e) La Educación Ambiental debe examinar las principales cuestiones ambientales en una perspectiva mundial, considerando, al mismo tiempo, las diferencias regionales.

f) La Educación Ambiental debe basarse en las condiciones ambientales actuales y futuras.

g) La Educación Ambiental debe examinar todo el desarrollo y crecimiento desde el punto de vista ambiental.

h) La Educación Ambiental debe promover el valor y la necesidad de la cooperación al nivel local, nacional e internacional, en la solución de los problemas ambientales.

Otras declaraciones en este sentido son:

* Declaración de Tbilisi. Declaración de la Conferencia Intergubernamental de Tbilisi sobre Educación Ambiental (14 al 26 de octubre de 1977).

* Declaración de Talloires. (Declaración a favor de la sostenibilidad, creada para y por presidentes de instituciones de educación superior) (Octubre 1990).

* Declaración de Salónica. Conferencia Internacional Medio ambiente y sociedad. Educación y Sensibilización para la Sostenibilidad. (8 al 12 de diciembre de 1997).

En cuanto a la Ley General del Ambiente se refiere en los arts. 14 y 15 de la norma a la educación ambiental como el

instrumento básico para generar valores, comportamientos y actitudes, en los ciudadanos, con el fin de lograr un ambiente equilibrado, preservar los recursos naturales y su desarrollo sostenible, y mejorar la calidad de vida de la población.

Dicho instrumento debe ser un proceso continuo, permanente y actual en constante actualización posibilitando la mejor percepción del ambiente y la conciencia ambiental.

Los planes y programas deben coordinarse con los Consejos Federales de Medio ambiente y de Cultura y Educación, formal y no formal. Serán las jurisdicciones quienes instrumentaran los programas o currículos en función de contenidos básicos.

§ 5. EL CÓDIGO CIVIL Y LA GESTIÓN EMPRESARIAL[186]

La gestión ambiental de la empresa, ante la sanción del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, se encuentra con nuevas restricciones a las preexistentes tras la reforma del año 1968.

Es el caso del art. 10 que viene a regular la "situación jurídica abusiva" es decir cuando se produce un desvió del destino para lo cual fue creado (Llambías) aunque el ejercicio no se vea afectado. El Dr. Lorenzetti lo ejemplifica con la conformación de un mercado cautivo, en el caso de los contratos de consumo, cuando ello no impide el ejercicio pero desnaturaliza u obstaculiza el resultado final.

El art. 11 disciplina el abuso de posición dominante en el mercado sin perjuicio de las disposiciones de leyes especiales.

Cabe plantear que el nuevo código de fondo reconoce los derechos de incidencia colectiva y los derechos de incidencia

[186] Rivera, Julio Cesar y Medina, Graciela (Directores) Esper, Mariano (Coordinador) *Código Civil y Comercial de la Nación. Comentado.* 1ª ed. CABA, La Ley, 2014.

colectiva no amparando el ejercicio abusivo de los derechos individuales cuando estos afecten el ambiente y a los derechos de incidencia colectiva en general (art. 14)

En el caso, las funciones del juez son tres, no exclusivas de este, a los fines de proteger la materia ambiental: evitar los efectos del acto o la situación antifuncional (preventiva o precautoria), volver al estado previo al ejercicio abusivo del acto o situación, en la medida de lo posible (restauradora o de recomposición) y la función indemnizatoria o resarcitoria.

En cuanto al art. 240 se refiere a los límites al ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes, se trata de una nueva regulación. En síntesis, relativiza el ejercicio de los derechos individuales en función de resguardar aquellos de incidencia colectiva. Se trata de una subordinación de las normas de derecho privado a las de derecho público, por lo que existe la eventualidad de generar problemas interpretativos. En cuanto a la parte final del artículo refiere a una enumeración ejemplificadora.

Respecto del art. 214 busca la preponderancia de los derechos de incidencia colectiva independientemente de la jurisdicción.

El art. 1973 responde a las inmisiones inmateriales, es decir propagaciones que perturban por causa de la labor del hombre, es decir de un vecino. Se debe sobrellevar lo que otro hace pero con un límite, que no es otro que la normal tolerancia, por lo cual no se debe soportar lo intolerable, lo insoportable o irrazonable. La vida social implica tolerar ciertas molestias que son inevitables como efectos que por contrapartida proporciona el avance tecnológico.

En este caso podemos interpretar, respecto de las disposiciones del juez, que es posible la remoción o cesación de la causa de la molestia y, conjuntamente con ella, la indemnización por daños. En síntesis, no se trata de alternativas sino de complementariedad.

En cuanto al articulado que responde a la responsabilidad civil por daños surge una norma que no existía en el anterior

Código de Vélez, es decir la responsabilidad surgía de la sanción o reacción frente al daño no de la prevención como refiere la incorporación de la novedad plasmada en el art. 1710. Consta de tres incisos que, en primer término debe evitar causar un daño no justificado apreciando la acción preventiva a los fines que no se cometa un daño. El segundo inciso se diferencia en cuanto en lugar de evitar se trata de adoptar medidas razonables que se interpreta como que deben de encontrarse al alcance de quien puede realizar el daño. En cuanto al último inciso nos refiere que se debe mitigar el daño no agravándolo o adoptando medidas adecuadas que no lo hagan responsable de la agravación del daño.

Respecto del art. 1711 nos indica que basta la producción del daño para que sea antijurídica no exigiendo la imputación de alguien por culpa o riesgo.

En cuanto a la legitimación a que refiere el art. 1712 es amplia dejando en mano de los códigos procesales, la doctrina y la jurisprudencia su listado para no restar posibilidades a nadie.

En cuanto a los art. 1714 y 1715 se basaba en un fallo de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos sobre daños punitivos y violación del proceso sustantivo cuando los daños punitivos son excesivos. Se trata de daños que responden a una sanción pecuniaria o multa.

Por otra parte nos referiremos a los artículos que responden a la responsabilidad civil resarcitoria.

Se trata de definir el daño en forma amplia, no sólo la afectación de un derecho subjetivo sino al daño no reprobado por el ordenamiento jurídico (art. 1737) cuyo objeto fuera la persona, el patrimonio o un derecho de incidencia colectiva.

En cuanto a la indemnización corresponde los rubros: perdida o disminución del patrimonio de la víctima, el lucro cesante y la pérdida de chances incluyendo las consecuencias de la violación de derechos personalísimos, de su integridad personal, su salud psicofísica, sus afecciones espirituales y las interferencias a su proyecto de vida (art. 1738).

La reparación es plena restituyendo la situación al estado anterior al hecho dañoso siendo el pago en dinero o especie. En el caso de daños derivados de lesiones al honor, la intimidad o identidad personal, el juez puede ordenar publicar la sentencia a pedido de parte (art. 1740). La responsabilidad es objetiva (art. 1757)

§ 6. CONCLUSIONES

En síntesis, se procedió a identificar los mecanismos de participación y su desarrollo, tanto internacional como nacional.

A los mecanismos existentes en la Carta Magna se incorporan instrumentos de política ambiental que tiñen la democracia representativa en una participativa, en forma semidirecta.

Consideramos que estos mecanismos no son suficientes, los avances tecnológicos transformaron el mundo analógico a uno digital, el contrato social imperante desde la segunda guerra mundial se ha visto trastornado en los últimos años, la globalización desplazó al estado/nación y el individualismo produjo el abandono de principios mínimos de solidaridad en el plano social.

La crisis de representación se basa en que una parte de la población se encuentra más pobre, desigual y precaria, con menos protección social, desconfiada, razones que explican que conciben a la democracia siempre que resuelva nuestros problemas.

Consideramos que la solución posee dos direcciones: a) la ampliación de quienes participan en la toma de decisiones y b) tomar medidas con el objeto de extender el ámbito de decisión a los derechos económicos y sociales que posibiliten un camino de bienestar en la ciudadanía.

En pocas palabras, efectivizar la toma de decisiones a través de nuevos mecanismos que incorporen las nuevas tecnologías y redes sociales.

En cuanto a las normas que surgen del nuevo Código Civil y Comercial implican, para el empresario, una influencia en la toma de decisiones empresariales dado que el ejercicio de los derechos subjetivos o individuales se ven limitados por los derechos de incidencia colectiva.

De todos modos, la recepción de los derechos de incidencia colectiva en el código de fondo se condice con la necesidad de los ciudadanos de exigir medios idóneos con el objeto de evitar o reducir para ser ambientalmente sustentables.

Las empresas deberán de incorporar, más temprano que tarde, el coste que involucra la aplicación de los principios de prevención y precaución en materia ambiental.

Tal es el caso cuando se trata de inmisiones nocivas, cuando los empresarios deben contratar medios idóneos que eviten o reduzcan tales emisiones.

Es tangible la existencia de una nueva realidad o una mayor recepción del paradigma ambiental que puede derivar en la necesidad empresarial de realizar una auditoría ambiental previa a la compra de una empresa. Que posibilite el descubrimiento de pasivos ambientales, la evaluación de futuros costes y riesgos empresariales.[187]

Deberá llegar el momento de ser viable una empresa limpia en lugar de una que desarrolla la misma actividad pero produce contaminación.

[187] Macchiavello, Gabriel R., *La responsabilidad ambiental en las operaciones comerciales,* JA 1999– IV– 1163.

CAPÍTULO IX

LA EDUCACIÓN AMBIENTAL EN LA CULTURA EMPRESARIAL ARGENTINA: LA EMPRESA COMO EJEMPLO DE BUENAS PRÁCTICAS AMBIENTALES

Yamila Marian Castagnola[188]

"El medio ambiente es un bien colectivo, patrimonio de toda la humanidad y responsabilidad de todos"

Laudato Si, 2015

§ 1. INTRODUCCIÓN

El ambiente es patrimonio común de la humanidad y es sobre la base de esta declaración que se ha organizado el andamiaje jurídico, nacional e internacional, para su protección. La Constitución Nacional recepta el derecho a un am-

[188] Abogada con Especialización en Derecho Ambiental (UB). Docente universitaria (UB–UCES). Miembro del Instituto de Políticas Socioambientales de la Asociación Civil Estudios Populares (ACEP). Realiza tareas de investigación en el área jurídica en la Facultad de Derecho de la Universidad de Belgrano y es colaboradora en el Instituto

biente sano en su artículo 41 que, en su primera parte, dice: "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo".

En relación a su titularidad colectiva, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es contundente: "El ambiente es patrimonio común. Toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano, así como el deber de preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras". "Toda actividad que suponga en forma actual o inminente un daño al ambiente debe cesar. El daño ambiental conlleva prioritariamente la obligación de recomponer" (Art. 26 CABA).

Como consecuencia de ello, los desafíos a los que nos enfrentamos para morigerar los efectos negativos provocados por la acción del hombre también deben ser asumidos de manera colectiva, coordinando esfuerzos de todos los actores sociales; en especial, de aquellos que con su comportamiento pueden incidir de manera directa en la adopción de nuevos y más sustentables patrones de producción y de consumo, como lo son las empresas.[189]

Gioja de la Facultad de Derecho de la UBA, en el área de la problemática de los daños de incidencia colectiva y políticas públicas ambientales. Autora de artículos de divulgación y capítulos de libros vinculados a la temática.

[189] El Papa Francisco expresa en varias partes de la Encíclica "Laudato si" (2015) la necesidad de tomar acciones urgentes en la búsqueda de la sostenibilidad: "El desafío urgente de proteger nuestra casa común incluye la preocupación de unir a toda la familia humana en la búsqueda de un desarrollo sostenible e integral, pues sabemos que las cosas pueden cambiar. El Creador no nos abandona, nunca hizo marcha atrás en su proyecto de amor, no se arrepiente de habernos creado. La humanidad aún posee la capacidad de colaborar para construir

En el ámbito internacional, la Agenda 2030 aprobada por Resolución 70/2015 de las Naciones Unidas constituye un plan de acción que consagra 17 objetivos de desarrollo (ODS) y 169 metas para alcanzar hacia el año 2030 un verdadero desarrollo integral en todas las naciones sin que nadie quede atrás –como lo indica su Preámbulo–.

Entre esos objetivos, el ODS 12 consiste en "Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles" y pretende impulsar los estilos de vida sostenibles entre toda la población, conseguir que el sector privado actúe bajo criterios de sostenibilidad, alentando a las empresas, en especial las grandes empresas y las empresas transnacionales, a que adopten prácticas sostenibles e incorporen información sobre la sostenibilidad en su ciclo de presentación de informes e impulsar el cambio de modelo a través de políticas públicas que eliminen los subsidios a combustibles fósiles y fomenten la contratación pública sostenible.

Como lo señala correctamente la Red del Pacto Global española, "las empresas del sector privado juegan un rol clave para lograr estas metas, debiendo incorporar en sus modelos de producción y consumo criterios de sostenibilidad, invirtiendo en innovación para el desarrollo de prácticas y tecnología más sostenible, realizando memorias de sostenibilidad y formando a sus grupos de interés en pautas de consumo responsable".

nuestra casa común". En un reciente comunicado de prensa del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) fechado el 8 de octubre de 2018 se puso en alerta a los tomadores de decisión sobre la importancia de adoptar medidas urgentes para limitar el aumento de la temperatura terrestre y morigerar las consecuencias del cambio climático a través de reducciones inmediatas y de gran alcance en las emisiones de gases de efecto invernadero (disponible en https://www.ipcc.ch/news_and_events/pdf/press/pr_ecuador_es.pdf, último acceso: 12/10/18).

Esto no es ajeno a la realidad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En el mismo sentido, la Constitución local declara que: "La Ciudad promueve la iniciativa pública y la privada en la actividad económica en el marco de un sistema que asegura el bienestar social y el desarrollo sostenible" (art. 48).

En este artículo nos proponemos destacar la importancia del rol de las empresas en la difusión de buenas prácticas y la adopción de criterios de producción y consumo sostenible que pueden generar un alto impacto en términos de sostenibilidad y analizar de qué manera las principales empresas del país receptan estos conceptos en sus planes o reportes de sustentabilidad.

§ 2. LA EDUCACIÓN AMBIENTAL COMO HERRAMIENTA DE PREVENCIÓN: EL ROL DE LA EMPRESA EN LA DIFUSIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS

a) El reconocimiento normativo de la educación ambiental

La educación ambiental en la Argentina tiene raigambre constitucional y es el propio art. 41 el que establece que "Las autoridades proveerán a la protección de este derecho [a un ambiente sano], a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales".

A nivel federal, la Ley General del Ambiente 25.675 (2002) estipula que la política ambiental nacional debe cumplir, entre otros objetivos, con el de "promover cambios en los valores y conductas sociales que posibiliten el desarrollo sustentable, a través de una educación ambiental, tanto en el sistema formal como en el no formal" (art. 2º, inc. h). Para ello entre los instrumentos de política y gestión ambiental incorpora a la educación ambiental (art. 8º, inc. 4) la cual "constituye el

instrumento básico para generar en los ciudadanos, valores, comportamientos y actitudes que sean acordes con un ambiente equilibrado, propendan a la preservación de los recursos naturales y su utilización sostenible, y mejoren la calidad de vida de la población" (art. 14).

En el ámbito local, la Constitución de la Ciudad propone un plan de acción de políticas públicas en materia ambiental. Como bien lo señala el Observatorio Ambiental de la Defensoría de la Ciudad Autónoma "lejos de un detallismo ritualista, los Capítulos IV y V del Libro I son el índice temático de una política de Estado para el ambiente urbano. A su vez, la Constitución de la Ciudad concreta un fuerte impulso a la participación ciudadana. Para los procesos de toma de decisiones en el terreno de las políticas públicas ambientales, la participación de los vecinos adquirió jerarquía constitucional, principio inspirado en declaraciones internacionales, como la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente (Estocolmo, 1972) o la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992). Se estableció en 1972 que "toda persona, de conformidad con la legislación nacional, tendrá, la oportunidad de participar, individual o colectivamente, en el proceso de preparación de las decisiones que conciernen directamente a su medio ambiente y, cuando éste haya sido objeto de daño o deterioro, podrá ejercer los recursos necesarios para obtener una indemnización" (Principio 23)".[190]

[190] Observatorio de Derechos Ambientales, Defensoría de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, "El ambiente en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", disponible en http://www.defensoria.org.ar/wp–content/uploads/2017/08/el–ambiente–en–la–constitucion–de–la–caba.pdf, último acceso: 9/9/2018. Este principio se ha visto reforzado por la reciente aprobación del Acuerdo Regional sobre acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales –también conocido como Acuerdo de Escazú– que abrió a la firma el pasado 27 de septiembre.

En materia de educación ambiental la Constitución local ordena promover "la educación ambiental en todas las modalidades y niveles" (Art. 27.14) en la búsqueda de conformar una "ciudadanía ambiental" que entre sus opciones siempre prefiera aquéllas más amigables con el cuidado del ambiente.

En cumplimiento de este aspecto, se sancionó la Ley 1687 (2005) de Educación Ambiental, la cual promueve "Desarrollar una comprensión compleja del ambiente, considerándolo en sus múltiples y complejas relaciones, comprendiendo aspectos ecológicos, sociológicos, políticos, culturales, económicos y éticos" (art. 3º, inc. f). Un aporte importante es la incorporación de actores sociales no estatales en la "educación no formal comunitaria que incluye a las Organizaciones no Gubernamentales, las empresas públicas y privadas, los sindicatos, y aquellas otras instituciones cuyos objetivos y finalidades acuerden con aquellos expresados (en la Ley)" (art. 9º).

La educación ambiental en las empresas tiene un papel muy importante, porque motiva a cada integrante de la empresa a buscar las soluciones concretas para los problemas ambientales que ocurren principalmente en la ejecución de las tareas y conduce a un cambio de comportamiento y de actitud con relación al medio ambiente interno y externo de las organizaciones.[191] En ese orden de ideas, los empleados funcionan como replicadores o multiplicadores de los conceptos que se transmiten en el marco de las capacitaciones que cada empresa puede organizar en torno a conceptos como la prevención en la generación de residuos y su correcta disposición inicial selectiva, la eficiencia energética, el consumo racional del agua, la huella de carbono, los impactos del cambio climático, entre otros.

[191] Ribeiro de Souza Vieira Lênia, *O papel da educaçao ambiental em empresas,* Techoje. Uma Revista de Opinião. Brasil. s/f, Traducción libre del Prof. Lic. Aldo Guzmán Ramos.

b) De la responsabilidad social empresarial al emprendedorismo social: el caso de las llamadas *"Benefit Corporations"*

Debido a que el concepto de "responsabilidad social empresarial" (RSE) es muy amplio se ha consensuado una norma ISO que ofrece una visión aceptada sobre la misma. En efecto, la norma ISO 26.000 (2010) establece que la Responsabilidad Social Empresaria es "la responsabilidad de una organización ante los impactos que sus decisiones y actividades ocasionan en la sociedad y en el medio ambiente, a través de un comportamiento transparente y ético que contribuya al desarrollo sostenible, incluyendo la salud y el bienestar de la sociedad; tome en consideración las expectativas de sus partes interesadas; cumpla con la legislación aplicable y sea coherente con la normativa internacional de comportamiento; esté integrada en toda la organización y se lleve a la práctica en sus relaciones".

La norma, de carácter voluntario, contiene una guía de buenas prácticas que la organización puede adoptar para una verdadera cultura de responsabilidad, incorporando políticas que mejoren la gobernanza; la debida diligencia en materia de derechos humanos –en áreas prioritarias como discriminación, grupos vulnerables, derechos culturales y sociales, etc.–; mejorando las condiciones de trabajo, el desarrollo humano y la formación en el lugar de trabajo; la protección del ambiente, prácticas justas de marketing, entre otras.

Sin embargo, las empresas de triple impacto (aquellas que crean valor económico, social y ambiental) constituyen un nuevo modelo de negocios donde lo socio–ambiental se ha transformado en el eje central de la organización; constituyéndose en agentes de cambio dentro de la comunidad de la que forman parte.

De esta manera se ha afirmado que "El surgimiento de dichos emprendedores sociales a través de empresas denominadas de "triple impacto" se da como proceso evolutivo del

clásico modelo de negocios capitalista, y tiene como objetivo brindar soluciones alternativas a carencias y deficiencias económicas, sociales y medioambientales que han sido detectadas tanto en países desarrollados, como así también en países en vías de desarrollo. Podemos hacer mención al surgimiento de este nuevo modelo de negocios en Estados Unidos, de hecho es Estados Unidos el primer país en legislar este tipo de razón social "Benefit Corporations" en el año 2010 en el estado de Maryland, propagándose paulatinamente hacia nuevos estados".[192]

En efecto, las llamadas Benefit Corporations, socialmente responsables y con fines de lucro, nacieron en Estados Unidos en el año 2010. Además de proporcionar valor para los accionistas, son una nueva clase de compañías que deben crear un impacto material positivo en la sociedad y el medio ambiente de todas las operaciones de la compañía. Sus directores deben considerar cómo las acciones de la empresa afectan a todas las partes interesadas de la corporación, incluidos sus empleados, acreedores, la comunidad y el ambiente. En la actualidad, 34 Estados de los Estados Unidos cuentan con legislación sobre los requisitos a cumplir para ser una de ellas.[193] Sin embargo, hay algunos puntos de conflicto sobre el rol de los directores de las compañías, en tanto que, de acuerdo a la opinión de varios autores, su principal tarea consiste en hacer que el bienestar de los accionistas de la empresa sea su único fin, y sólo en

[192] Blanco, Florencia, Ruiz, Analía y Verri, Alan: *Las empresas con impacto social como agentes de cambio: empresas incubadas en el CMD,* Trabajo de Investigación Final de la Facultad de Ciencias Económicas, UADE, 2017, disponible en línea, https://repositorio.uade.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/123456789/6344/Verri.pdf?sequence=1&isAllowed=y, último acceso 20/10/18.

[193] Información disponible en línea, http://benefitcorp.net/policymakers/state–by–state–status, último acceso 20/10/18.

forma subsidiaria podrían considerar otros intereses como un medio para alcanzar el bienestar de aquéllos.[194]

Más allá de las discusiones jurídicas aún no resueltas sobre a quiénes deben beneficiar las decisiones del Directorio,[195] no podemos negar que el concepto de la responsabilidad social empresarial se viene ampliando y que cada vez más los organismos internacionales vienen reconociendo un importante rol de las empresas como promotores del cambio dentro de una sociedad.

En la Argentina, Gabriel Berger, director de la Escuela de Administración y Negocios de la Universidad de San Andrés estudia hace 20 años casos de responsabilidad social empresaria y asegura que recientemente han aparecido quienes crean empresas para resolver problemas sociales y ambientales.[196]

Entre esas empresas, y en el ámbito de la recuperación de residuos sólidos urbanos, Xinca es un ejemplo de una empresa de calzado informal hecho con suelas de goma desechadas y retazos descartados por fábricas textiles. La empresa pretende crear un futuro donde el problema de la basura se convierta en integración social, ya que cada calzado desarrollado estará producido con residuos, promoviendo el ahorro de recursos. De

[194] Esta es la posición del magistrado Leo Strine, presidente de la Suprema Corte de Delaware, el tribunal más influyente en cuestiones de derecho corporativo en los Estados Unidos.

[195] Para ampliar, recomendamos el trabajo de Cho, Michelle: *Benefit Corporations in the United States and Community Interest Companies in the United Kingdom: Does Social Enterprise Actually Work?,* Northwestern Journal of International Law & Business, Vol. 37, N° 1, 2017, disponible en línea https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/njilb/vol37/iss1/4/, último acceso: 10/10/18.

[196] Stang, Silvia, *La era del triple impacto. El mundo de los que crean valor económico, social y ambiental,* Diario La Nación, 6/5/15, disponible en línea, https://www.lanacion.com.ar/1781584–la–era–del–triple–impacto–el–mundo–de–los–que–crean–valor–economico–social–y–ambiental

esta forma un par de zapatillas de origen nuevo es sustituido por uno de origen reciclado producido por personas privadas de su libertad y talleres sociales.[197]

§ 3. LA INCLUSIÓN DE LA EDUCACIÓN AMBIENTAL DENTRO DE LOS REPORTES DE SUSTENTABILIDAD DE LAS PRINCIPALES EMPRESAS EN ARGENTINA

Si bien es cierto que la dimensión ambiental de los emprendimientos productivos es una cuestión cada vez más difundida y que goza de una "buena reputación" dentro de la agenda pública, en este trabajo nos ha interesado indagar acerca de la manera en que la cuestión en torno a la educación ambiental es receptada por las principales empresas en la Argentina.

Para ello, hemos construido una "muestra" cualitativa a partir de los datos publicados en el *ránking* elaborado por la revista Forbes durante el año 2017 que nos permitieron identificar las diez empresas más grandes de la Argentina y hemos elegido analizar sus reportes o informes de sustentabilidad publicados en soporte digital correspondientes a los años 2016 y 2017 que constituyen nuestro objeto de estudio.

De acuerdo a dicho *ránking,*[198] las empresas seleccionadas son las siguientes:

1. BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA (BNA). u$s 20.000 millones. Socios: Estado nacional (100%).[199]

2. TENARIS. U$s 16.530 millones. Socios: San Faustín–familia Rocca– (60%).[200]

[197] http://www.xinca.com.ar/web/#familia

[198] http://www.ambito.com/896932–cuales–son–las–10–empresas–mas–grandes–de–la–argentina

[199] https://www.bna.com.ar/download/InformedeResponsabilidadSocial2016BNA.pdf

[200] http://www.tenaris.com/en/MediaAndPublications/News/2018/June/Sustainability%20Report%202017.aspx

3. PAN AMERICAN ENERGY GROUP (PAEG). u$s 15.000 millones. Socios: BP (50%), CNOOC (25%) y Bridas Holding –familia Bulgheroni– (25%).[201]

4. MERCADO LIBRE. U$S 12.000 millones. Socios: Galperín Trust (9,6%).[202]

5. CABLEVISIÓN HOLDING (CON TELECOM ARGENTINA). u$s 11.500 millones. Socios: Fintech –David Martínez–, y Dominio Grupo Clarín (Marcela y Felipe Herrera de Noble, Héctor Magnetto, Lucio Pagliaro y José Aranda) (33%).

6. YPF. U$S 7.800 millones. Socios: Estado nacional (51%).[203]

7. MACRO. U$S 6.600 millones. Socios: Jorge Horacio Brito (19%), Jorge Ezequiel Delfín Carballo (19%).[204]

8. TERNIUM. U$S 6.200 millones. Socios: San Faustín –familia Rocca– (60%).

9. GRUPO FINANCIERO GALICIA. U$S 6.000 millones. Socios: EBA Holding –familias Escasany, Braun y Ayerza– (21,6%).[205]

10. PAMPA ENERGÍA. U$S 4.400 millones. Socios: Managment – Macros Marcelo Mindlin, Damián Miguel Mindlin, Gustavo Mariani, Ricardo Torres– (19%).[206]

Las categorías de comparación son relativamente sencillas: si el reporte se alinea con los ODS; si contiene un apartado

[201] https://www.pae.com.ar/#page=27

[202] http://sustentabilidad.mercadolibre.com/wp–content/uploads/2017/Reporte%20de%20sustentabilidad%20MELI%202017%20ES.pdf

[203] https://www.ypf.com/LaCompania/Documents/YPF–Reporte–de–Sustentabilidad–2017.pdf

[204] https://www.macro.com.ar/1517351521801/macro_memoriaanual2017_ok.pdf

[205] http://galiciasustentable.com/IS2017/assets/files/GFG–Informe–2017.pdf

[206] https://ri.pampaenergia.com/es/banner_rotativo/reporte–de–sustentabilidad–2017/ http://www.pampaenergia.com/Documents/PAMPA–2017–12–Reporte–de–Sustentabilidad–ESP.PDF

de acciones o responsabilidad ambiental, si dentro de esas acciones incorpora la temática de educación ambiental o las cuestiones educativas constituyen un programa en sí mismo, y si se distinguen tareas de formación y educativas al interior de la organización de aquellas que son exógenas.

EMPRESA	REPORTA	ALINEACIÓN CON ODS	PROGRAMAS DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL	PROGRAMAS DE FORMACIÓN		COMPONENTE EDUCACIÓN AMBIENTAL
				Endógenos	Exógenos	
BNA	2016	SI	SI	SI	SI	SI – Eficiencia energética
TENARIS	2017	NO	SI	SI	SI	NO
PAEG	2017	NO	SI – Sólo lista ejes de acción	SI	SI	NO
MERCADO LIBRE	2017	SI	SI – Huella Ambiental	SI	SI –inclusión digital –	SI
Cablevisión Holding	2017	SI	SI	SI	SI –inclusión digital –	SI
YPF	2017	NO	SI	SI	SI	NO
Banco Macro	2017	NO	SI	SI	SI –inclusión digital –	NO
TERNIUM	2017	NO	SI	SI	SI	NO
Grupo GALICIA	2017	SI	SI	SI	SI	SI
PAMPA ENERGÍA	2017	SI	SI	SI	SI	SI

Fuente: Elaboración propia, octubre 2018

• En el caso del **BNA**, el *Informe de Responsabilidad Social 2016* manifiesta la intención de la compañía de alinearse con los ODS, definiendo a la "Responsabilidad Social" como un modelo de gestión integral y transversal a toda la Organización, que atiende las necesidades de nuestros grupos de interés y promueve el desarrollo sostenible a través de operaciones socialmente responsables.

Además, se hace hincapié en los avances realizados "(…) en el uso eficiente de los recursos, disminuyendo el consumo y fomentando la utilización de herramientas para la digitalización de diversos procesos. Asimismo, brindamos créditos que fomenten la eficiencia, mejoren la competitividad y favorezcan la disminución del impacto ambiental." Las líneas de crédito están orientadas a la energía renovable, la modernización tecnológica, la renovación de flota de transporte para el sector público.[207]

En relación con la educación ambiental sólo se lista la "Campaña de concientización e información sobre eficiencia energética": se difundió el mensaje a todos los empleados sobre la necesidad de adoptar pautas de consumo prudente y responsable de la energía, acerca de la crisis mundial de este recurso e impacto en la vida diaria.[208]

• En el año 2018 **Tenaris** presentó su 4º Reporte de Sustentabilidad correspondiente al año 2017. Previo a esto, la compañía contaba con un reporte sobre Salud, Seguridad y Medio Ambiente, que se había publicado por primera vez en 2009 y que incluía las actividades desarrolladas durante cinco años (2004 a 2009) y un Reporte anterior correspondiente al período 2016.

La firma es miembro del Pacto Global de las Naciones Unidas –conformado por diez principios a los que las empresas

[207] Informe de Responsabilidad Social BNA, 2016, p. 119.
[208] Ibíd.

adhieren en materia de derechos humanos, sustentabilidad, prácticas anticorrupción y condiciones dignas y equitativas de trabajo–. Entre los principales ejes de trabajo que identifica en su reporte se destacan las áreas de las áreas de Gobernabilidad, Cumplimiento y Economía; Seguridad y Salud; Ambiente; Innovación; Recursos humanos y Relaciones con la comunidad.

Dentro del área ambiental, la empresa se compromete a minimizar las emisiones de gases a la atmósfera para mantener una buena calidad del aire en las comunidades donde opera, disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero (CO2) y hacer un uso eficiente de la energía, incorporar el concepto de economía circular para la gestión de sus residuos (aumentando tasas de reciclado y reúso del scrap de producción) y el uso responsable del agua.

La temática en torno a la educación ambiental no se identifica como objetivo de ninguno de esos compromisos ambientales ni en forma autónoma. Las cuestiones educativas que la empresa identifica y promueve están relacionados con una mayor y mejor formación técnica de sus recursos humanos y con programas de becas y soporte a la comunidad.

• **Pan American Energy Group** (PAEG) publica en su página web institucional sólo un *brochure* donde en forma abreviada informa que la compañía adopta los principios universales del Pacto Global de Naciones Unidas, el enfoque preventivo, la promoción de la responsabilidad ambiental y el incentivo al uso de tecnología respetuosa con los ecosistemas. En ese orden de ideas, el 100% de las operaciones de la empresa "aplican planes de reducción de consumo de agua y residuos, y cuentan con estudios con biodiversidad".[209]

Los ejes de la gestión ambiental son: conservación del suelo, preservación de la biodiversidad, cuidado del agua, monitoreo de emisiones de efecto invernadero y gestión adecuada de residuos –sin que se amplíe sobre los programas específicos vinculados con cada una de estas áreas–.

[209] Informe 2017, p. 21.

Por otra parte y en materia de formación y capacitación el reporte sólo indica la cantidad de horas dictadas y los programas de educación y cultura orientados a la comunidad (becas de estudio y de capacitación).

• **Mercado Libre** presentó en 2018 su *Reporte de Sustentabilidad 2017* en el cual compatibilizó los aspectos materiales identificados como prioritarios con los ODS identificados en una matriz que es el resultado del análisis de la encuesta de materialidad y de la priorización interna identificando "aspectos materiales que requieren nuestra gestión y atención en particular (señalados con un perímetro) y los asuntos que requieren consideración".[210]

Resulta llamativo sobre ese punto que se haya marcado como prioritaria la "huella ambiental" de la compañía pero que las "mejoras ambientales", si bien parte de la estrategia, sea un tema poco considerado.

"El propósito de democratizar el comercio y el dinero siempre tuvo una visión concreta: el desarrollo sostenible de América Latina. Sabemos que las nuevas posibilidades y herramientas para generar un negocio propio, multiplicando las oportunidades de inserción laboral, son nuestra principal contribución al desarrollo socio económico de la región".[211]

El cuidado del ambiente es una parte fundamental de nuestro compromiso con el desarrollo de un negocio sustentable que sólo genere impactos positivos a lo largo de su cadena de valor. Para eso, nuestra gestión ambiental se desarrolla en tres ejes:[212]

[210] Reporte de Sustentabilidad, 2017, p. 9.
[211] Ibíd, p. 17.
[212] Ibíd., p. 60.

– Huella de Carbono.
– Arquitectura sustentable.
– 4Rs.

En relación con el Programa de Reciclado (4Rs) se incluyen dinámicas de concientización bimestrales que acompañan a los colaboradores en su aprendizaje. Son sesiones ágiles de no más de 10 minutos dirigidas a grupos de 15 a 25 personas en las que se los capacita y abre la charla sobre la temática. Con estás dinámicas, no sólo logramos un impacto positivo en los hábitos de separación de materiales, sino establecer una conversación sobre la temática ambiental en general, escuchando las preocupaciones y los intereses de nuestro equipo.[213]

• **CABLEVISIÓN HOLDING** es el primer holding argentino de comunicaciones convergentes. *Conexiones que Transforman*[214] es su Estrategia de Sustentabilidad 2020 que "materializa los compromisos por los que venimos trabajando y los desafíos que tenemos por delante".

Desde la compañía, la contribución más importante se enfoca en "el desarrollo y fortalecimiento de la infraestructura en telecomunicaciones más robusta e innovadora del país a partir de inversiones sostenidas que garantizan conectividad a través de servicios de internet de calidad". La tecnología y las comunicaciones, en palabras de la empresa, tienen un potencial enorme de crear valor compartido.

Es interesante destacar que el Grupo Cablevisión– Fibertel había lanzado este primer informe de sustentabilidad– Conexiones que Transforman– en el año 2017 para reflejar los resultados del período de gestión 2016.

En ese documento se manifiesta que la Estrategia de Sustentabilidad 2016–2020, "busca definir nuestro rol en el

[213] Ibíd., p. 64.
[214] http://contenido.cablevisionfibertel.com.ar/gallery/Conexiones–que–Transforman–2016.pdf

desarrollo sustentable de Argentina, con especial foco en nuestra identidad como empresa nacional de telecomunicaciones. Nuestro compromiso se materializa en 3 grandes ecosistemas: LAB (inclusión digital e innovación social), NODO (empleo y desarrollo productivo) y BIO (infraestructura y ambiente)".[215]

Ninguna de las temáticas destacadas como prioritarias por los grupos de interés identificados por la empresa está relacionada en forma directa a la gestión ambiental.[216] Sin embargo, entre los ODS destacados se encuentran el ya mencionado ODS 12 y el ODS 13 –acción por el clima–.

Entre las actividades destacadas se encuentra una jornada de capacitación realizada en alianza con Fundación Cascos Verdes llevada a cabo en el año 2015 en la Base Técnica Centro de Rosario consistente en concientizar al personal del establecimiento sobre la problemática ambiental existente y en lo cada uno puede hacer para ser parte de la solución, impulsándolos a comprometerse en el uso eficiente de los recursos y separación de residuos.[217]

El capítulo sobre el nodo BIO es bastante detallado y profuso. Entre los resultados se destacaron los siguientes: 1) Sistema de gestión ambiental: ISO 14001:2004 en el sitio integrado de Rosario; 2) Materiales: 50,82% de los decodificadores recuperados, 27,7% de clientes con factura electrónica; 3) Energía y emisiones: Edificio central inteligente con tecnología para reducir consumo en iluminación, ascensores y acondicionamiento; 4) Residuos: Más del 50 % de los RAEE que se colocan en el mercado se reúsan o reciclan.

• **YPF** como principal empresa de energía, tiene un rol fundamental en el país: "las actividades que la compañía lleva adelante contribuyen de distintas maneras a las economías

[215] Ibíd, p. 14.
[216] Ibíd., p. 20.
[217] Ibíd., p. 76.

provinciales y del país con generación de empleo de calidad, contratación de bienes y servicios, pago de impuestos, regalías y dividendos, inversión en ciencia y tecnología o formación de recursos humanos. Pero también realizamos aportes sociales directos a las distintas comunidades, tanto voluntarios como aquellos dispuestos por las normativas vigentes en los distritos donde operamos".[218]

En materia educativa, la empresa reporta llevar a cabo diferentes programas a través de la Fundación YPF la cual promueve la educación de calidad con foco en la energía en los distintos niveles educativos e impulsa el desarrollo sostenible de las comunidades donde está presente YPF. Trabaja en red con universidades nacionales públicas y privadas, organismos gubernamentales provinciales, nacionales e internacionales y organizaciones de la sociedad civil, para impulsar una agenda de desarrollo sostenible eficaz, sobre la base de principios y valores.[219]

Ahora bien, la empresa identifica la protección de la biodiversidad y la gestión de los residuos, del agua, de la energía y de las emisiones gaseosas como estándares ambientales, mientras que formación y educación forman parte de los estándares sociales. Por lo tanto, no se identifican acciones específicas sobre educación ambiental –más allá que el foco de los programas educativos está orientado a la eficiencia energética, las energías de fuentes renovables y las mejores aptitudes de los empleados–.

• En la Memoria Anual: *Reporte integrado del desempeño financiero, económico, social y ambiental 2017* del **Banco Macro** presenta los resultados de nuestra gestión del negocio, considerando un enfoque de creación de valor económico, social

[218] Reporte de sustentabilidad, p. 87
[219] Ibíd., p. 96

y ambiental para los distintos grupos de interés del Banco. Además, la publicación constituye su Comunicación para el Progreso 2017 y sirve para reportar el desempeño en relación con los 10 Principios del Pacto Global de las Naciones Unidas.

Resulta muy interesante la matriz de análisis de los riesgos sociales y ambientales en los créditos que contempla diferentes variables como:[220]

– Gestión del impacto ambiental en el manejo de insumos. Uso responsable de los recursos naturales. Gestión de residuos. Emisiones de gases efecto invernadero.

– Reporte de Responsabilidad Social Empresaria o Sustentabilidad.

– Inversión social privada. Organizaciones de la sociedad civil con las que trabaja y el impacto en la comunidad.

– Zonas geográficas y cantidad de beneficiarios, etc.

– Código de Conducta o Ética Empresaria.

– Certificaciones relacionadas con la gestión sustentable.

– Acciones con los clientes que tengan un impacto social o ambiental positivo.

– Productos con fines sociales y ambientales.

– Compras inclusivas a sectores vulnerables.

Entre los cinco pilares estratégicos de su política de sustentabilidad se incluyen:[221] 1) Inclusión y educación financiera: el Banco promueve un sistema financiero saludable, generando productos y herramientas para formar ciudadanos bancarizados críticos, reflexivos, económicamente responsables y que contribuyan al crecimiento económico del país; y 2) Impacto ambiental directo e indirecto: Se impulsa el cuidado de nuestro entorno social y del medio ambiente, tanto internamente como en nuestra cadena de valor.

[220] Memoria Anual 2017, p. 63
[221] Ibíd., p. 78

• En el caso de **TERNIUM** la empresa presentó en 2018 su primer *Reporte de Sustentabilidad* compuesto por 30 indicadores clave para evaluar el trabajo de la compañía en Seguridad, Salud, Ambiente, Recursos Humanos, Innovación, Relaciones con la Comunidad, Cadena de Valor, Gobernabilidad y Desempeño Económico.[222]

A lo largo de los años, la información fue publicada en el informe anual de gestión de la compañía. Sin embargo, se decidió ampliar el alcance de la misma para brindar una visión más integral de las acciones que la empresa está tomando para mejorar la sustentabilidad de su actividad a largo plazo. Y, en consecuencia, se generó un reporte independiente.

Ternium es una empresa siderúrgica integrada comprometida con la preservación del medio ambiente. Su objetivo es lograr los más altos estándares en desempeño ambiental y energético como base para el desarrollo sostenible a lo largo de sus operaciones con respecto a los empleados de la compañía, la comunidad y las generaciones futuras. La compañía se ha comprometido a desarrollar un rendimiento de alta calidad para lo cual hace hincapié en la política ambiental y energética.[223] Para ello ha asumido compromisos en materia de gestión de residuos, cuidado del agua, eficiencia energética.

En términos educativos, el reporte focaliza en los programas y acciones de formación de líderes, y becas escolares, no habiéndose observado que se detallen cuestiones vinculadas a la educación ambiental.

• En el caso de **Grupo Financiero Galicia** resulta interesante observar cómo su *Reporte de Sustentabilidad 2017* está organizado en torno al cumplimiento de los ODS que funcionan

[222] http://www.ternium.com/noticias/ternium–publica–reporte–de–sustentabilidad/

[223] Reporte de Sustentabilidad, 2018, p. 19

como un verdadero plan de acción. En el caso de la educación, el Reporte afirma que el Grupo promueve la inclusión y educación financiera como una de sus principales líneas de acción.[224] Además, "La estrategia de inversión social se articula en torno a tres ejes esenciales de trabajo con la comunidad: Educación, Promoción Laboral y Salud, contribuyendo con el bienestar físico y social de la comunidad, mediante iniciativas en todo el país que instalen capacidades aportando al progreso individual y colectivo".[225] Entre las acciones educativas se identifica el apartado "Sustentabilidad y Políticas Públicas" a fin de articular con distintos actores sociales en pos de promover políticas más equitativas que fomenten el crecimiento y el desarrollo sustentable.[226]

Además Banco Galicia cuenta con una Política Ambiental que guía su gestión. Para garantizar su efectiva implementación, desde hace 8 años desarrolla un Sistema de Gestión Ambiental que abarca toda la organización y se gestiona a través de 4 programas fundamentales: Uso racional de Energía, Agua y Gas Natural, Concientización Ambiental y Gestión de Riesgos.

En relación con la concientización, desde la plataforma digital de comunicación interna Workplace, Banco Galicia fomenta la concientización ambiental en relación a la separación de residuos, apagado de monitores, disminución de uso de vasos descartables, medición de huella de carbono y disposición de cartuchos de impresión. En las páginas 83 y 84 de su Reporte 2017 se listan varias acciones destinadas a la concientización del personal y de actores de la sociedad civil, como la Fundación Cascos Verdes.

[224] Reporte de Sustentabilidad, 2017, p. 13.

[225] Ibíd., p. 52.

[226] Ibíd., p. 57.

• Por último, en el caso del *Reporte de Sustentabilidad 2017* de **Pampa Energía**,[227] también se plantea la alineación de los diferentes programas económicos, sociales y ambientales con los ODS. Si bien se detallan acciones específicas vinculadas con su desempeño ambiental –en aspectos materiales como agua, biodiversidad, cumplimiento ambiental, efluentes y residuos, emisiones y energía–, como certificaciones de normas de gestión internacionales, resulta interesante la interrelación mostrada entre los diferentes componentes en su cuadro de resultados.[228]

La empresa identifica "que el progreso económico es sustentable si el desempeño se alcanza a través de la implementación y la mejora de un sistema de gestión, que esté comprometido con todos sus públicos de interés: los accionistas, los clientes, los empleados, la comunidad, los proveedores y los organismos de control, con foco en la calidad, la seguridad y la salud de las personas, el cuidado del medio ambiente y la eficiencia energética. En este aspecto, resultan importantes la educación, la capacitación y el compromiso de todos los empleados de nuestra organización, así como también el trabajo en conjunto con todas las partes interesadas".[229] La empresa destaca el compromiso con el ambiente durante la jornada del 27 de septiembre "Día Nacional de la Conciencia Ambiental".[230]

[227] De forma directa y/o a través de sus subsidiarias y compañías controladas conjuntamente, el Grupo se dedica a la generación, transmisión y distribución de electricidad; a la exploración, producción de hidrocarburos, refinación y distribución de productos derivados del petróleo y transporte de petróleo y gas; y a la producción y comercialización de productos petroquímicos, convirtiéndolos en la empresa independiente integrada de energía más grande de la Argentina –Reporte de Sustentabilidad, 2017, p. 6–

[228] Reporte de Sustentabilidad, 2017, p. 5.

[229] Ibíd., p. 33.

[230] Ibíd., p. 35.

Los programas de formación y educación están vinculados al fomento de la finalización de los distintos ciclos de educación formal (primaria, secundaria y universitaria) y a los programas de capacitación permanente, formación de líderes y mentoreo para los empleados de la organización. Aunque, como ya mencionamos, la empresa cuenta con programas específicos de contenido ambiental.

§ 4. CONCLUSIÓN

Del análisis de datos efectuado resulta interesante destacar que entre las principales compañías argentinas cinco (5) de ellas pertenecen al sector industrial –acero y Oil & Gas y electricidad– y cinco (5) al sector servicios –financieros y tecnológicos–.

En forma mayoritaria –la excepción es Banco Macro– las empresas de servicios han alineado sus reportes de sustentabilidad a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la mayoría de ellas han adherido a los 10 Principios del Pacto Global de las Naciones Unidas. En cambio, en el caso de las empresas industriales –con excepción del Grupo Pampa Energía–, los reportes de sustentabilidad –en algunos casos, novedosos para ellas–, no se encuentran alineados a dichos Objetivos.

Es también llamativo que en forma mayoritaria (4/5) las empresas de servicios contengan el componente de "educación ambiental" dentro de sus programas o rendición de cuentas por el desempeño ambiental –aún cuando la envergadura de los proyectos difiera de una en otra–; situación que es diametralmente opuesta en el caso de las industrias, donde el hincapié está puesto en otros aspectos de la gestión.

Sí nos ha parecido positivo el hecho que la mayoría de las empresas de servicios vuelquen considerables esfuerzos en la difusión y promoción de una conciencia del consumidor o usuario –a través de programas como la inclusión digital y financiera responsable–.

Por último, creemos necesario destacar que muchas de las empresas han adoptado un esquema participativo para la elaboración de sus reportes y la identificación de áreas prioritarias en la compañía. En esos casos nos ha alarmado el hecho que los participantes –empleados, gerentes, proveedores, etc.– no han identificado las problemáticas ambientales como centrales para mejorar el desempeño empresarial.

Eso nos conduce a preguntarnos si, a pesar de los progresos que todas las empresas evidencian en sus reportes, efectivamente los planes y programas de capacitación hacen el debido hincapié en la responsabilidad individual y empresarial en torno a la protección y conservación del ambiente. Y, en consecuencia, si la promoción de una ciudadanía ambiental, a través de una herramienta de prevención como lo es la educación y concientización en la temática, se encuentra aún en incipiente desarrollo en el ámbito empresarial.

CAPÍTULO X

LOS RESIDUOS DOMICILIARIOS EN EL PERÚ A LA LUZ DE LA LEY Y EL REGLAMENTO DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS

Manuel Jesús de Lama

§ 1. INTRODUCCIÓN

Empezamos la siguiente disertación, invocando el Informe *"What a Waste 2.0 – A Global Snapshot of solid Waste Management to 2050",* el cual señala que la gestión de los residuos sólidos afecta a todas las personas en el mundo, ya sea que administren sus propios residuos o que los gobiernos estén prestando servicios de gestión de residuos a sus ciudadanos.[231] A medida que las naciones y las ciudades se urbanizan, se desarrollan económicamente y crecen en términos de población, se producen mayores impactos sobre el medio ambiente cuando no se prevea su adecuada gestión.

[231] KAZA, Sillpa, ET all. *What a Waste 2.0 – A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050.* 1ª ed., World Bank Group. Washington D.C. 2018, pág. 3.

El manejo de los desechos sólidos es uno de los servicios urbanos más importantes, pero es complejo y costoso, representa aproximadamente el 20% de los presupuestos municipales en países de bajos ingresos, como es el caso peruano, y el 10% de los presupuestos municipales en países de altos ingresos.

A su vez, las costosas y complejas operaciones de desechos deben competir en financiamiento con otras obras o proyectos de prioridad del estado, como servicios públicos, educación, atención médica, etc.

Por otro lado, en la actualidad se ha visto que la gestión de los residuos es a menudo administrada por autoridades locales con recursos y capacidades limitadas en planificación, gestión de contratos y monitoreo operacional. Estos factores, hacen que la gestión sostenible de los residuos sea una propuesta complicada en el camino del desarrollo económico, por lo que la mayoría de países de bajos y medianos ingresos y sus ciudades, se encuentran luchando para enfrentar estos desafíos.

En esa línea, cobra importancia conocer como es la gestión de los residuos, ya que ello permitirá diseñar políticas, crear regulación y planificar el contexto local.

Comprender cuántos residuos genera una población como resultado del proceso propio de urbanización de las ciudades, permite a los gobiernos locales seleccionar los métodos de gestión adecuados y planificar la demanda futura. Asimismo, ayuda a planificar los objetivos para el desvío de residuos, rastrear el progreso y adaptarse a medida que cambian los patrones de consumo.

Con datos precisos, los gobiernos pueden asignar de manera realista el presupuesto y evaluar tecnologías relevantes y considerar socios estratégicos para la prestación de servicios.

Finalmente, y para cerrar este punto, es necesario indicar que la Conferencia de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible de 1992 estableció la Agenda 21, que en su capítulo 21 recomienda la minimización de residuos, el reciclaje, la reutilización, el tratamiento y disposición adecuada de los

mismos. En América Latina y el Caribe, hay un gran potencial de acción en la minimización de la generación de residuos, al igual que en la reutilización y el reciclaje, lo cual genera oportunidades de inversión.

§ 2. LOS RESIDUOS DOMICILIARIOS EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

La Guía General para la gestión de los residuos domiciliarios del CEPAL señala que: los residuos sólidos domiciliarios también denominados como municipales, son aquellos desechos o residuos que están compuestos por residuos orgánicos (alimentos, excedente de comida, etc.), cartón, papel, madera y en general material inorgánico como vidrio, plástico y metal. Valga la redundancia, devienen en su mayoría de casos, de actividades domésticas, de servicios públicos, construcción y establecimientos.[232]

El principal inconveniente que trae consigo este tipo de residuos, es su inadecuado manejo, lo cual puede traer como consecuencia que se afecte no sólo el aspecto estético de una ciudad sino la salud de las personas. No llevar una adecuada disposición de estos residuos puede acarrear impactos sobre la calidad del suelo, del aire e incluso de la calidad del agua, ya sea a nivel superficial como subterránea, por los impactos sobre las características propias de un acuífero y su valor en servicios ecosistémicos a la población.

Bajo ese contexto es que urge llevar a cabo medidas que mengüen, reduzcan o eliminen los impactos ambientales negativos que puede causar un manejo inadecuado de los residuos sólidos domiciliarios. Se debe hacer un cambio de paradigma, de modo tal que no sólo se eliminen desechos,

[232] RONDON Toro, Estefani, ET All. *Guía General para la gestión de los residuos domiciliarios.* 1ª ed. CEPAL – Santiago de Chile, 2015, p. 15.

sino que la misma se lleve a cabo haciendo uso de prácticas de consumo sostenibles.

§ 3. EL MANEJO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS EN AMÉRICA LATINA

a) Chile

El manejo de los residuos domiciliarios en este país, se plantea desde una perspectiva de sustentabilidad. Entre los principales factores que han generado el aumento de los residuos domiciliarios se encuentra, al igual que en todo Latinoamérica, el aumento de los patrones de consumos, los cuales han crecido conforme este país ha ido evolucionando económicamente.[233]

En cuanto a la legislación que regula este tema, tenemos:

– Constitución Política: que señala que el Estado de Chile es unitario. Su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada en su caso, de conformidad con la Ley.

– La Ley Orgánica de Municipalidades y el Código Sanitario, asignan a los municipios la función de recolección, transporte y disposición final de todos los residuos que se depositen o produzcan en la vía urbana, sean estos domiciliarios, comerciales, industriales, hospitalarios o de la construcción, los que deberán ser eliminados de una manera idónea a juicio del servicio de salud respectivo.[234]

[233] PIZARRO Guerrero, Jorge. *Análisis y Gestión de los residuos domiciliarios en Chile. Tendencias y Comparación con otros países.* XV Congreso Internacional de Ingeniería de Proyectos Huesca. Santiago de Chile, 2011, pág. 1229.

[234] Op Cit., 1233.

Los municipios tienen como función el cuidado y ornato de la comuna, así como atribuciones compartidas con los servicios públicos en materia de salubridad e higiene industrial. Al respecto, entre las diversas autoridades; nacionales, regionales o locales, se establece el marco para llevar a cabo, entre otras, las siguientes actividades: (i) Limpieza de vía pública, (ii) Recolección de residuos domiciliarios, (iii) Almacenamiento de residuos domiciliarios, (iv) Disposición de residuos.[235]

Del mismo modo, Chile está muy conectado con el tema del reciclaje. Al respecto, existen tres sistemas, el primero, a través de recolectores independientes que recogen el residuo de manera separada; el segundo, mediante campañas de recolección, en donde las personas llevan sus residuos a puntos de recolección, y el tercero, mediante la venta directa de los residuos reciclables.[236]

b) Bolivia

El gobierno boliviano estableció en el art. 34 de la Ley N° 755, que la gestión operativa de los residuos municipales se encuentra en el marco de los servicios de aseo urbano y saneamiento básico. Del mismo modo indica que, la gestión operativa de los residuos municipales debe llevarse a cabo de manera diferenciada y según las características de cada residuo, claro está siguiendo el marco y políticas establecidas en la Ley.

Por otro lado, en esta norma también se enunció de manera no limitativa, cuales iban a ser las responsabilidades de los gobiernos locales en el manejo y disposición de los residuos domiciliarios. Entre las principales, tenemos:

– Establecer y aplicar la planificación municipal para la Gestión Integral de los residuos.

[235] Op Cit. 1234.

[236] Op Cit. 1236.

– Elaborar proyectos para la implementación de la Gestión Integral de Residuos.

– Monitorear y hacer seguimiento a los problemas de contaminación originados por la gestión inadecuada de residuos.

Asimismo, la citada norma profundiza en la prevención de las generación de los residuos sólidos, promoviendo para ello medidas destinadas a evitar o reducir su generación en cantidad y peligrosidad; mediante los cambios o transformaciones en los modelos de producción, modificación de hábitos de consumo y la utilización sostenible de los recursos naturales en un marco de protección a la salud y el medio ambiente.

c) Colombia

En Colombia el manejo de los residuos sólidos domiciliarios forma parte del servicio público, por lo que involucra un gran número de actores. Al respecto, es necesario tener en cuenta que para llevar a cabo un correcto manejo es necesario realizar mutuos contraprestaciones, una de ellas por parte del prestador del servicio, y, la otra de parte de los usuarios.

El manejo de los residuos domiciliarios en Colombia se lleva a cabo por etapas, las mismas que procedemos a señalar:[237]

– Identificación de actores claves (Estado, usuarios, municipalidad, red de recicladores, empresas de reciclaje, etc.).

– Clasificación de actores, tomando en cuenta el nivel de influencia y el interés que vayan a tener para con el proyecto.

– Definición de relaciones entre los actores.

– Organización de grupos de coordinación.

– Asesoramiento a los grupos de coordinación.

– Identificación de recursos para llevar a cabo actividad en pro del manejo y disposición adecuada de residuos sólidos domiciliarios.

[237] En Guía de Planeación Estratégica para el Manejo de Residuos Sólidos de Pequeños Municipios en Colombia, págs. 14 al 25.

– Elaboración de un Plan estratégico.

Entre los principales actores en el manejo de residuos domiciliarios tenemos: El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, El Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, El Gobierno Nacional, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, etc.

Asimismo, las principales normas que regulan el manejo de los residuos domiciliarios en Colombia, son:

1. Ley 142 de 1994: Establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios.

2. Decreto 838 de 2005: Promueve y facilita la planificación, construcción, operación y disposición final de los residuos sólidos, como actividad complementaria del servicio público de aseo.

3. Resolución 754 de 2014: Establece la metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos.

d) Argentina

Mediante Ley N° 25.916 se aprobó en Argentina, la Ley de Gestión Integral de Residuos Domiciliarios.

Entre las principales consideraciones que trae consigo esta norma, tenemos:

1. La gestión integral de los residuos domiciliarios comprende las siguientes etapas: generación, disposición inicial, recolección, transferencia, transporte, tratamiento y disposición final.

2. Los objetivos de esta norma son: (i) Lograr un adecuado y racional manejo de los residuos domiciliarios, (ii) Promover la valorización de los residuos domiciliarios, (iii) Minimizar los impactos negativos que los residuos puedan producir sobre el medio ambiente y (iv) lograr la minimización de los residuos con destino a disposición final.

3. La disposición final de los residuos domiciliarios deberá efectuarse mediante métodos apropiados que prevengan y minimicen los posibles impactos ambientales negativos que pueden ocasionar.

4. Las autoridades competentes garantizaran que los residuos domiciliarios sean recolectados y transportados a sitios habilitados, mediante métodos que procuren la minimización de impactos negativos sobre el ambiente y la calidad de vida de las personas. Asimismo, se debe determinar la metodología y la frecuencia con que se hará la recolección, la misma que deberá tener en cuenta la cantidad de residuos generados, así como las características ambientales y geográficas del área a aplicar.

5. Se denominaran "plantas de tratamiento" a aquellas instalaciones que son habilitadas por la autoridad competente, y en los cuales se realizará el acondicionamiento y valorización de los residuos.

6. Las autoridades competentes deben establecer los requisitos necesarios para la habilitación de los centros de disposición final, en función de las características de los residuos domiciliarios. Cabe destacar que, para llevar a cabo esta labor, es necesario que este centro cuente con un Instrumento de Gestión Ambiental que lo viabilice como tal.

7. Se deben promover programas de educación ambiental.

8. Se debe promover el asesoramiento en programas de valorización de residuos y sistemas de recolección diferenciada.

9. Se debe promover la participación de la población en programas de reducción, reutilización y reciclaje de residuos.

10. Fomentar la comunicación social y los instrumentos económicos y jurídicos, la valorización de residuos.

11. Promover la participación de los sectores productivos y de comercio en la gestión integral de los residuos sólidos domiciliarios.

e) Regulación sobre los Residuos Domiciliarios en el Perú

Ley General del Ambiente, Ley Nº 28.611, publicada el 15/10/2005, es la norma ordenadora del marco normativo legal para la gestión ambiental en el Perú. Establece los principios y normas básicas para asegurar el efectivo ejercicio del derecho a un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, así como el cumplimiento del deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población y lograr el desarrollo sostenible del país. En su Artículo 1 establece que "Toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes".

A su vez el art. 67 de esta norma dispone que las autoridades públicas de nivel nacional, sectorial, regional y local priorizan medidas de saneamiento básico que incluyan, entre otras, la disposición de excretas y de los residuos sólidos en las zonas urbanas y rurales, promoviendo la universalidad, calidad y continuidad de los servicios de saneamiento. Asimismo, el inciso 1 del art. 119, establece que la gestión de los residuos sólidos de origen doméstico, comercial o que siendo de origen distinto, presenten características similares a aquellos, son responsabilidad de los gobiernos locales.

La Constitución Política del Perú establece en el numeral 195.8 del artículo 195, que los gobiernos locales son competentes, entre otras cosas, para desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, etc.

Las competencias establecidas en la Constitución Política del Perú han sido desarrolladas en la ley N° 27.972, Ley

Orgánica de Municipalidades, y, en específico en el art. 80, el cual dispone que en materia de saneamiento, salubridad y salud; corresponde a las municipalidades provinciales regular y controlar el proceso de disposición final de desechos sólidos, líquidos y vertimientos industriales en el ámbito provincial; así como regular y controlar la emisión de humos, gases, ruidos y demás elementos contaminantes de la atmósfera y el ambiente.

Por otro lado, a las municipalidades también les corresponde llevar a cabo el servicio de limpieza pública, determinando para ello las áreas de acumulación de desechos, relleno sanitario y la posibilidad de realizar un aprovechamiento industrial de los desperdicios.

Los gobiernos locales tienen la función de establecer el marco de actividad de los recicladores, quienes se encargaran, redundando un poco, de llevar a cabo la labor de reciclaje, incluyendo la recolección selectiva y la comercialización. Del mismo modo, en la norma que regula la actividad de los recicladores, la Ley N° 29.419, se menciona que los gobiernos locales implementarán un programa de incentivos a la segregación en la fuente, lo cual puede incluir compensación a los contribuyentes a través de la reducción del pago de tarifas o la entrega de bienes y servicios a menor costos o de forma gratuita, o como parte de programas de certificación ambiental.

La Ley General de Salud, Ley N° 26.842 publicada el 15/07/1997, reconoce que es responsabilidad del Estado asumir la protección de la salud ambiental. Al respecto, el Artículo 96, Capítulo IV, menciona que en la disposición de sustancias y productos peligrosos deben tomarse todas las medidas y precauciones necesarias para prevenir daños a la salud humana o al ambiente. Asimismo, los Artículos 99, 104 y 107 del Capítulo VIII, tratan sobre los desechos y la responsabilidad de las personas naturales o jurídicas de no efectuar descargas de residuos o sustancias contaminantes al agua, el aire o al suelo.

Sin perjuicio de todo lo señalado hasta el momento, en el libro; la Fiscalización Ambiental en Residuos Sólidos de gestión

Municipal (Informe 2013 – 2014) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental –OEFA–[238] se define residuo sólido como las sustancias, productos o subproductos en esta solido o semisólido, desechados por su generador. Asimismo, se entiende por generador a aquella persona que en razón de sus actividades produce residuos sólidos. Suele considerarse que carecen de valor económico y se les denomina coloquialmente como "basura". Del mismo modo, es importante señalar que la ley también considera dentro de esta categoría, a los residuos que generan materiales semisólidos, como; el lodo, el barro, la sanguaza, entre otros; y, también los que se pueden obtener como consecuencia de eventos naturales, tales como: precipitaciones, derrumbes, entre otros.

Bajo ese contexto, el art. 14 de la Ley N° 27.314, Ley de Gestión de Residuos Sólidos, la definía como las sustancias, productos o subproductos en estado semisólido de los que su generador dispone, o está obligado a disponer, en virtud de lo establecido en la normatividad nacional o de los riesgos que causan a la salud y al ambiente para ser manejados a través de un sistema que incluya, según corresponda, las siguientes operaciones o procesos:

– Minimización de residuos.
– Segregación en la fuente.
– Reaprovechamiento.

[238] El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental es un ente adscrito al Ministerio del Ambiente. Es la autoridad encargada de supervisar a las empresas extractivas que desarrollan actividades del Perú. Claro está, siempre y cuando cuenten con las competencias transferidas. El OEFA como parte de su labor de supervisión también puede llevar a cabo acciones de fiscalización a los gobiernos nacionales, regionales y locales, para saber cómo están llevando a cabo sus supervisiones de manera indirecta. En esa línea, pueden supervisar como una municipalidad, por ejemplo, está llevando el manejo de los residuos domiciliarios en la zona. Cabe destacar, que esta supervisión va dirigido a la entidad, mas no al generador.

– Almacenamiento.
– Recolección.
– Comercialización.
– Transporte.
– Tratamiento.
– Transferencia.
– Disposición Final.

Del mismo modo, el art. 15 de la norma previamente señalada, clasificó los residuos, de acuerdo con su origen en:

– Residuo domiciliario.
– Residuo comercial.
– Residuo de limpieza.
– Residuo de establecimiento de atención de salud.
– Residuo industrial.
– Residuo de las actividades de construcción.
– Residuo agropecuario.
– Residuo de instalaciones o actividades especiales.

Por otro lado, la Décima Disposición Complementaria Transitoria y Final de esta norma, definió a los residuos domiciliarios como; aquellos generados en las actividades domésticas realizadas en los domicilios, constituidos por restos de alimentos, periódicos, revistas, botellas, embalajes en general, latas, cartón, pañales, restos de aseo personal y similares.

Con fecha, 24 de julio de 2004, se publicó en el Diario Oficial "El Peruano, el Decreto Supremo N° 0547–2004–PCM, Reglamento de la Ley N° 27.314, Ley General de Residuos Sólidos.

Al respecto, el artículo 8 de dicha norma, estableció como responsabilidad de los gobiernos locales, la gestión y manejo de los residuos domiciliarios, comercial y de aquellos similares a estos originados por otras actividades.

Por otro lado, en uno de los considerandos del Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos indicó que resultaba necesario contar con una nueva norma que permitiera asegurar una gestión y manejo de los residuos sólidos, sanitaria

y ambientalmente adecuada, con sujeción a los principios de minimización, prevención de riesgos ambientales y protección a la salud y el bienestar de la persona.

En esa línea, es que se publicó el Decreto en cuestión, el mismo que en su Única Disposición Complementaria Derogatoria estableció la derogación de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, a partir de la entrada en vigencia del Reglamento del presente Decreto Legislativo.

Con fecha, 21 de diciembre de 2017, se publicó en el Diario Oficial "El Peruano, el Decreto Supremo N° 014–2017–MINAM, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Gestión Integral de Residuos Sólidos.

El Decreto Supremo en cuestión promueve, entre otras cosas, el Estudio de Caracterización de Residuos Sólidos Municipales, que constituye una herramienta para obtener información primaria relacionada con las características de los residuos sólidos municipales, constituidos por residuos domiciliarios y no domiciliarios, como son: la cantidad de residuos, densidad, composición y humedad, en un determinado ámbito geográfico. Esta información permite la planificación técnica y operativa del manejo de los residuos sólidos y también la planificación administrativa y financiera, ya que sabiendo cuantos residuos se generan en cada una de las actividades que se producen en el distrito, se puede calcular la tasa de cobros de arbitrios.

A diferencia del caso peruano, en Argentina la regulación sobre residuos domiciliarios se ha hecho más profusa. Al respecto, La Ley 1854/05 de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece como objetivo el conjunto de pautas, principios, obligaciones para una gestión integral de los residuos sólidos urbanos que se generan el ámbito territorial de Buenos Aires, en forma sanitaria y ambientalmente adecuadas, a fin de proteger el ambiente, seres vivos y bienes. En tal sentido, en dicha ciudad es de adoptarse como principio para la problemática de los residuos sólidos domésticos o urbanos, el concepto de "Basura Cero".

Sin perjuicio de lo señalado, la entrada en vigencia de la Ley N° 27.314, generó un cambio, ya que se abrió una puerta para considerar los residuos sólidos como un insumo para otras industrias.

De manera adicional, otro aporte que plantea esta norma es la industrialización del reciclaje. Al respecto, la finalidad se encuentra recogida en la Exposición de Motivos de dicha norma, la cual plantea la valorización de los residuos, de modo tal que se garantice la disminución gradual y sostenibilidad.

Por otro lado, la norma brinda mayor responsabilidad a los gobiernos locales, reafirmando que son ellos quienes tienen el compromiso de recolectar, transportar y disponer de manera segura los residuos sólidos de las personas que forman parte de su jurisdicción.

Asimismo, el privado también cuenta con la facultad de promover acciones de limpieza, reciclaje y/o disposición; pero obviamente dándole un valor en dinero, mucho más eficiente que si lo desarrollará el estado. Es necesario hacer hincapié que esta es una función del gobierno local, quien debe no sólo hacerlo por una labor establecida en sus funciones del Plan Anual de Fiscalización Ambiental, sino por un rol de reciprocidad para con los ciudadanos que pagan arbitrios.

1) ¿Cómo es un adecuado manejo de los residuos domiciliarios en el Perú?

Es aquel que considera lo siguiente:

1.1) Segregación en la fuente.– De acuerdo con la Guía Metodológica para implementar un programa de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos municipales del Ministerio del Ambiente del Perú, esta consiste en un sistema implementado por un gobierno local para poder reaprovechar los residuos generados por la población, pero desde el punto en donde se generaron, para ello es necesario la participación activa de la comunidad, quienes deben promover la separación

de los residuos, tomando en cuenta las características que las definen.

Asimismo, la segregación en la fuente implica otro tipo de actividades asociadas a la ya mencionada, la cual es llevar a cabo actividades de minimización, separación en la fuente, almacenamiento y entrega de los residuos a la Municipalidad o gobierno local, o, en su defecto a la red de recicladores con la que cuenta la autoridad edil.

Cabe destacar que, este programa es un sistema implementado por un gobierno local para llevar a cabo el reaprovechamiento de los residuos sólidos domiciliarios generados, pero desde su fuente de generación, es decir, en aquel punto en donde el principal actor en llevar a cabo esta actividad será el ciudadano de a pie. Para hacer realidad ello, las personas deben segregar o separar los residuos de acuerdo con sus condiciones o características. Luego de ello, se almacenará y entregará al personal que para dicho fin promueva el municipio o, en todo caso, al personal encargado de la recolección.

No obstante lo antes señalado, para llevar a cabo esta labor es necesario elaborar un Programa de Segregación en la fuente y de recolección selectiva a nivel local. Al respecto, el Manual establece un flujograma con las siguientes etapas:

– Etapa de organización local y planificación.
– Etapa de diseño del programa de segregación.
– Etapa de implementación del programa.
– Etapa de sistematización de resultados.

• Etapa de organización local y planificación: es el punto de partida de todo el programa, ya que permite saber cuáles son las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas con las cuales trabajaremos. Asimismo, es el momento en donde se establece quienes, como y de qué modo participaran en el proceso.

• Etapa de diseño del programa de segregación: el programa será diseñado tomando en cuenta los siguientes criterios:

– Determinación de objetivos, considerando para ello el diagnóstico de la gestión y manejo de los residuos a nivel local y a nivel nacional,

– Determinación de residuos a segregar: considerando para ello un estudio de caracterización de los residuos sólidos, en función de su composición física, la demanda, el reaprovechamiento y el valor que pueda obtenerse en el mercado de reciclaje.

– Proyección y valorización, de ser el caso, de los residuos que se van a segregar. Es necesario saber cuál es el potencial que trae consigo llevar a cabo una segregación efectiva de residuos domiciliarios.

Identifica el área en donde se puede llevar a cabo el programa de segregación.

– Determinación de características técnicas del programa.

– Determinación de las características técnicas, legales y administrativas para la valorización y comercialización de los residuos, de ser el caso.

– Determinar si es viable el desarrollo de mecanismos de incentivo para la población que contribuya en el proceso.

– Establecimiento del presupuesto y búsqueda de fuentes de financiamiento cuando el caso lo requiera.

• Etapa de implementación del programa: es necesario que se emita la norma en el Diario Oficial "El Peruano", la cual deberá considerar cada uno de los puntos descritos anteriormente. Luego de aprobada la norma es necesario realizar eventos para capacitar al personal y ciudadanía.

• Etapa de sistematización de resultados: en donde se recomienda hacer uso de indicadores y monitoreos que determinen su aplicabilidad.

1.2) Recolección selectiva.– La recolección selectiva está asociada con la segregación en la fuente, ya que implica que las personas que generan los residuos domiciliarios promueven un

orden a favor del gobierno local, toda vez que van acumulando los residuos de acuerdo con sus características. Al respecto, este tipo de recolección lo que brinda son facilidades para que las autoridades locales puedan hacer más fácil y fiable el manejo final y la valorización económica de los residuos.

Teniendo en cuenta estas dos opciones es que se puede llevar a cabo un adecuado manejo de los residuos domiciliarios. No obstante lo antes señalado, es conveniente tener en cuenta que nada de ello podría llevarse a cabo, si es que no se cuenta con la voluntad de la población que decide hacer viable este tipo de proyectos. En otras palabras, si es que no se concientiza a la población sobre el manejo y los beneficios que puede traer consigo el aprovechamiento de los residuos y el valor que pueden adquirir, no sólo en temas monetarios, sino en beneficios energéticos o de reducción de contaminación en el medio ambiente, no se podrá hacer viable este tipo de situaciones.

2) ¿Cuáles pueden ser los principales problemas que evitan que se lleve a cabo un manejo adecuado de los residuos domiciliarios en el Perú?

• Problemas económicos: asociados con el poco presupuesto que se le asigna a las autoridades locales para llevar a cabo un manejo adecuado de los residuos sólidos domiciliarios.

• Problemas sociales: muchas veces es la idiosincrasia de las personas las que no permite que se puedan llevar a cabo campañas de concientización en la población. Ante ello, es necesario, primero, mapear el área y saber si en la zona vienen germinando problemas de ese corte, para que con ello se puedan plantear medidas diferentes. Es decir, no basta con que el Gobierno Local decida llevar a cabo esta actividad, promueva charlas de capacitación, se dedique a informar al pueblo; si las prioridades de la zona son totalmente distintas.

• Problemas espaciales: es necesario conocer el contexto y el área donde se piensa llevar a cabo el proyecto.

3) Lineamientos en la Gestión Integral de los Residuos Sólidos

De acuerdo con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1278, el Perú tiene como primera finalidad la prevención o minimización de la generación de residuos sólidos en origen, frente a cualquier alternativa. En segundo lugar, y con respecto a los residuos generados se prefiere la recuperación de la valorización material y energética de los residuos, entre los cuales se cuenta la reutilización, reciclaje, compostaje, coprocesamiento, entre otras alternativas que garanticen la protección de la salud y el medio ambiente.

Con respecto a este punto, el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1278 propone en su inciso b), el desarrollar acciones de educación y sensibilización dirigida hacia la población en general y capacitación técnica para una gestión y manejo de los residuos sólidos de manera eficiente y sostenible, con la finalidad de reducirlas y, de ser el caso, proceder con su valorización. A su vez, la ciudad autónoma de Buenos Aires establece en el art. 3 de la Ley N° 1854/05, que se va a garantizar la gestión integral de residuos sólidos urbanos entiéndase por ello al conjunto de actividades interdependientes y complementarias entre sí, que conforman un proceso de acciones para un sistema que comprende, generación, disposición inicial selectiva, recolección diferenciada, transporte, tratamiento, transferencia, manejo y aprovechamiento, con el objeto de garantizar la reducción progresiva de la reducción de residuos sólidos urbanos, a través del reciclado y la minimización de la generación.

Al respecto, como se evidencia de la norma precitada, en el caso argentino en comparación con el Perú, se promueven una disposición inicial selectiva. Al respecto, deviene en mayores beneficios, toda vez que promueve que la posterior disposición final se haga con un cierto orden, teniendo en cuenta las actividades de recolección diferenciada. Los residuos, en el caso peruano son manejados de una manera poco uniforme, ya

que se juntan sin tomar en cuenta los criterios de segregación que se han establecido en normas técnicas de caracterización sobre contenedores de residuos.

Como enseñanza del modelo argentino se puede tomar la disposición inicial selectiva y la recolección diferenciada, que si bien no ha sido regulada de manera expresa en el caso peruano, se viene realizando de manera incipiente. Es idóneo que se establezcan directrices uniformes en cada uno de los gobiernos locales, es decir, que en materia de residuos sólidos domiciliarios las municipalidades intercambien experiencias en su manejo y disposición final.

Por ejemplo algunas municipalidades están trabajando en ello, realizando la segregación en la fuente, tomando en cuenta que residuos son aprovechables y cuáles no, seguido de una recolección selectiva en un botadero o en una planta de tratamiento orgánico e inorgánico.

No obstante, es conveniente señalar que entre las debilidades que pueden tener este tipo de acciones a nivel local, están: la deficiente segregación en la fuente, poco personal, una limitada tecnología, falta de equipos, etc. Ante ello, la inversión que debe poner en su plan anual la municipalidad debe ser mayor.

4) Sobre las operaciones y procesos de los residuos domiciliarios

El art. 32 de la Ley de Gestión Integral de Residuos establece que el manejo de los residuos comprende las siguientes operaciones o procesos:

1. Barrido y limpieza de espacios públicos.
2. Segregación
3. Almacenamiento.
4. Recolección.
5. Valorización.
6. Transporte.
7. Transferencia.

8. Tratamiento.
9. Disposición final.

Con respecto a la segregación, esta norma señala que debe realizarse en la fuente o en una infraestructura de residuos debidamente autorizada, quedando prohibida la segregación en áreas donde no se realiza la disposición final de los residuos.

Por su parte, los generadores de residuos municipales están obligados a entregar los residuos, debidamente segregados, a los operadores de residuos debidamente autorizados. El generador de residuos sólidos municipales entrega al proveedor del servicio de limpieza pública los residuos, debidamente segregados, para que se haga más viable su clasificación y posterior reaprovechamiento. Las municipalidades deben definir vía instrumento legal los criterios de segregación.

Asimismo, las municipalidades llevaran adelante acciones de sensibilización, promoción y educación ambiental, con la finalidad de instruir a la población respecto de la obligación de segregación en la fuente, el almacenamiento y la entrega de residuos.

En cuanto a la recolección de residuos municipales, esta debe ser selectiva y efectuada, de acuerdo con las disposiciones que emita cada autoridad municipal. Es preciso destacar que, esta recolección selectiva se da tomando en cuenta los requerimientos de posterior valoración de los residuos u otros criterios que defina la autoridad local.

Por su parte, con respecto al almacenamiento, la ley recomienda que ésta sea realizada tomando en cuenta los criterios de segregación de residuos y la normatividad municipal aplicable. Asimismo, se precisa que el almacenamiento sea de exclusiva responsabilidad de su generador hasta su entrega al servicio municipal correspondiente, ya sea que se preste en forma directa o a través de terceros, en el tiempo y forma que determine la autoridad.

El almacenamiento de los residuos municipales se debe realizar en espacios exclusivos para tal fin, considerando la naturaleza física química y biológica, así como sus características de peligrosidad, incompatibilidad con otros residuos y las reacciones que puedan ocurrir con el material que lo contenga.

Por otro lado, la valorización de residuos constituye la alternativa de gestión y manejo que debe priorizarse frente a la disposición final de los residuos. Al respecto, esta incluye las actividades de reutilización, el reciclaje, el compostaje, la valorización energética entre otras alternativas. Es preciso destacar que, estas se realizan en infraestructura adecuada y autorizada para tal fin.

Con respecto a este último concepto, la valorización de los residuos consiste en la operación cuyo objetivo es que el residuo, uno o varios de los materiales que lo componen, sean reaprovechados y sirvan a una finalidad útil al sustituir a otros materiales o recursos en los procesos productivos. Cabe destacar que, esta valorización puede ser material o energética.

Es preciso destacar que, los residuos que pueden adquirir esta característica, es decir, la de ser reaprovechamiento material o energético, deben ser identificados para saber cuál es su potencial de comercialización, para con ello luego hacer el equivalente en la canasta de precios en el mercado del reciclaje, o, en todo caso saber cuál es el valor energético en su desarrollo como generador de energía.

Del mismo modo, constituyen operaciones de valorización material: la reutilización, reciclado, compostaje, recuperación de aceites, bio–conversión, entre otras alternativas que a través de procesos de transformación física, química u otros, demuestren su viabilidad técnica, económica y ambiental.

Asimismo, son operaciones de valorización energéticas, aquellas destinadas a emplear residuos con la finalidad de aprovechar su potencial energético, tales como: coprocesamiento, coincineración, generación de energía en base a procesos de biodegradación, biochar, entre otros.

Dentro de las operaciones de valorización material se encuentra el reciclaje, el cual consiste en la transformación de los residuos sólidos en productos, materiales o sustancias, que conserven su finalidad original o cualquier otra finalidad.

El reciclaje ha sido regulado en el ordenamiento jurídico peruano, estableciéndose un régimen puntual, el mismo que lo define como aquel grupo de personas que debidamente formalizadas se integran a los sistemas de gestión y manejo de los residuos sólidos no peligrosos municipales. El cumplimiento de sus obligaciones viene siendo fiscalizado por los gobiernos locales.

Por otro lado, la norma también ha previsto que los gobiernos locales, deben valorizar de manera prioritaria, los residuos orgánicos provenientes del mantenimiento de áreas verdes y mercados municipales, así como, de ser factible, los residuos orgánicos de origen domiciliario. Se prevé que los parques y jardines de las municipalidades sean los beneficiarios prioritarios del compostaje, biochar generados por el servicio de limpieza pública y el desarrollo y manejo de residuos domiciliarios orgánicos a nivel local.

Como correlato a todo lo descrito hasta el momento, la gestión de los residuos sólidos de responsabilidad municipal debe llevarse a cabo de manera coordinada y concertada, especialmente en las zonas donde se presente courbanación, en armonía con las acciones de las autoridades nacionales, sectoriales y las políticas de desarrollo nacional y regional. Asimismo, las municipalidades provinciales están obligadas a realizar las acciones que correspondan para la debida implementación de esta disposición, adoptando medidas de gestión mancomunada, convenios de cooperación interinstitucional, suscripción de contratos de concesión y cualquier otra modalidad legalmente permitida para la prestación eficiente de los residuos sólidos promoviendo la mejora continua de los servicios.

Del mismo modo, bajo responsabilidad funcional, los concejos municipales de los municipios provinciales y distritales aprobaran la tasa de arbitrios por los servicios de limpieza pública, asimismo, deben aprobar estrategias para llevar a cabo o tener una sostenibilidad financiera en este tipo de servicios.

En cuanto al transporte de residuos, este constituye el proceso de manejo de los residuos sólidos ejecutados por las municipalidades u empresas operadores de residuos sólidos autorizados.

5) Los principios en la gestión integral de los residuos sólidos en el Perú

De acuerdo con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1278, los principios que rigen este sistema, son los siguientes:

5.1) Economía Circular.– Este principio establece que la creación del valor no se limita al consumo definitivo de recursos, sino que considera todo el ciclo de vida de los bienes. Procurando, de manera eficiente la regeneración y recuperación de los recursos dentro del ciclo biológico o técnico. Del mismo modo, *Ellen Mac Arthur Foundation,* basa este principio en tres reglas básicas: (i) Conservar y mejorar el capital natural controlando la materia prima y el flujo de recursos naturales, (ii) Optimizar los rendimiento de los recursos haciendo circular los productos, los componentes y los materiales en uso a la máxima utilidad en todo momento tanto en ciclos técnicos como biológicos, (iii) Fomentar la efectividad del sistema evitando o eliminando las externalidades negativas.

5.2) Valorización de los residuos.– En virtud del cual los residuos sólidos generados en las actividades productivas y de consumo constituyen un potencial recurso económico, por lo tanto, se priorizará su valorización, considerando su utilidad en actividades de reciclaje de sustancias inorgánicas y metales, generación de energía, producción de compost, fertilizantes u otras transformaciones biológicas, recuperación de componentes, tratamiento o recuperación de suelos, entre otras opciones que evitan su disposición final. Como se ha indicado en líneas anteriores, los residuos domiciliarios podrían constituir una fuente de ingresos para las empresas recicladoras, las cuales

pueden utilizarlos para otras actividades externas, dándole de ese modo un valor agregado a los residuos. Por otro lado, y como parte de la valorización de la materia, estos pueden ser utilizados para la generación de energía eléctrica, mediante la instalación y operación de centrales de biomasa o cogeneración.

5.3) Principio de protección del ambiente y la salud pública.– el cual menciona que la gestión integral de los residuos comprende las medidas necesarias para proteger la salud individual y colectiva de las personas, en armonía con el ejercicio pleno del derecho fundamental a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida.

CAPÍTULO XI

LA IMPORTANCIA DEL CONSUMO CONSCIENTE Y SOSTENIBLE PARA LA GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS[239]

Andressa Jarletti Gonçalves De Oliveira[240]
Heloísa Alva Cortez Gonçalves[241]

§ 1. INTRODUCCIÓN

El patrón de vida volcado al consumo se consagró en la segunda mitad del siglo XX, moldeando el comportamiento de los ciudadanos en un modelo social en que el bienestar y el éxito son

[239] El presente trabajo fue realizado con apoyo de la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamiento 001.

[240] Doctoranda en Derecho Socioambiental y Sustentabilidad en la Pontificia Universidad Católica de Paraná (PUCPR). Magíster en Derecho de las Relaciones Sociales por la Universidad Federal de Paraná (UFPR). Profesora en la Escuela Superior de Abogacía en la OAB / PR y en Postgrados en la Universidad Positiva, Unicuritiba, ABDConst – Academia Brasileña de Derecho Constitucional, Damasio Educacional, FIEP – Facultades de Gestión de la Industria de Paraná y Univel. Abogada.

[241] Doctoranda en Derecho Socioambiental y Sostenibilidad en la Pontificia Universidad Católica del Paraná, Maestría en Derecho por

medidos por el nivel de apropiación y exteriorización de bienes. Los avances de la tecnología a la vuelta del milenio acentúan los ciclos de consumo, ante las interminables novedades de productos y servicios tecnológicos disponibles en el mercado.

La expansión de la producción, de la innovación tecnológica y del consumo, aunque propician nuevos patrones de vida, experiencias y emociones, tiene un costo alto: el aumento de la generación de residuos sólidos, resultando en graves impactos ambientales, que reclaman la adopción de una serie de medidas para reducir, dirigir y reaprovechar adecuadamente los residuos.

El enfrentamiento del problema involucra la adopción de prácticas sostenibles, por todos los actores involucrados (empresas, Poder Público y consumidores), tanto en la fase de producción, como en el posconsumo. La reflexión sobre el tema propuesto en este trabajo recae sobre dos cuestiones centrales. En primer lugar, la importancia del consumo consciente y sostenible para la reducción en la generación y desecho, así como en la dirección adecuada de los residuos sólidos.

En la segunda parte, se discurre sobre la Política Nacional Brasileña de Residuos Sólidos, implementada por medio de una ley específica, con especial énfasis en los reglamentos sobre el mecanismo de la logística reversa. Al final, se presentan algunas propuestas adicionales para el enfrentamiento del problema ambiental de los residuos sólidos.

§ 2. DESARROLLO SOSTENIBLE Y CONSUMO CONSCIENTE

La temática del desarrollo sostenible pasó a tener destaque en las últimas décadas del siglo XX, ante a las señales

el Centro Universitario de Maringá, Especialista en Derecho Constitucional por la Universidad Estatal de Maringá (UEM), con formación especializada en Derecho por la Universidad Pablo de Olavide (España).

ya avanzadas de degradación de los recursos naturales y de inviabilidad de mantenimiento de ciertos modos de vida, con la divulgación del Informe Brundtland de las Naciones Unidas, en 1987. Desde entonces el tema adentró en la agenda internacional, buscando nuevos caminos para armonizar desarrollo y sustentabilidad.

El Informe Brundtland, elaborado por la Comisión de las Comunidades Europeas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (WCED), fue el primer informe internacional a utilizar y defender el concepto de desarrollo sostenible, como aquel que satisface las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades.[242] El informe denunciaba la devastación ambiental y el riesgo de agotamiento de los recursos naturales, si no cambia el modelo vigente de desarrollo, consumo y explotación de los recursos. Las conclusiones del Informe Brundtland fueron respaldadas por las Resoluciones 42/187 y 42/186 de la Asamblea General de la ONU, proponiendo una unión de esfuerzos para cumplir los objetivos y recomendaciones apuntadas.[243]

El concepto de desarrollo sostenible, propuesto en el Informe Brundtland, opera en dos frentes distintas. Por un lado, la percepción de las necesidades del presente, reconociendo que la superación de la pobreza y la satisfacción de las necesidades personales básicas son cruciales para el desarrollo. Por otro lado, la constatación de que la etapa de evolución tecnológica y de organización social, con alto nivel de consumo de algunos en detrimento de la pobreza de otros, implica limitaciones

[242] MARCO, Cristian Magnus de. MEZZAROBA, Orides. *El derecho humano al desarrollo sostenible: contornos históricos y conceptuales. Veredas del Derecho,* Belo Horizonte, v.14 . n.29 . p.323–349 . Mai./Ago. de 2017, p. 329

[243] MARCO, Cristian Magnus de. MEZZAROBA, Orides, op. cit., p. 329.

ambientales evidentes para la satisfacción de las necesidades básicas, de las generaciones presentes y futuras.[244]

En el año 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo publicó el primer informe anual del Índice de Desarrollo Humano (IDH), que pasó a medir el desarrollo de los países no sólo por el resultado del PIB (Producto Interno Bruto) como también por otros indicadores, como expectativa de vida y nivel de educación. Con el paso del tiempo, otros índices fueron agregados, midiendo el desarrollo también a partir de la igualdad de género y de la desigualdad social.[245]

La idealización y publicación de los informes de IDH, traen nueva concepción de desarrollo, contribuyeron para la elaboración de un informe por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE, sugiriendo metas para el desarrollo internacional. Tales metas se transformaron posteriormente en los Objetivos del Milenio (ODM), en el período 2000 a 2015, y enseguida en los Objetivos del Desarrollo sostenible (SDG), que se implementarán de 2015 a 2030.[246]

La implementación de la Agenda 2030 reclama una serie de desafíos, ya que los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible engloban desde el combate a la pobreza, al hambre y a la reducción de las desigualdades sociales (incluso entre los países), la igualdad de género, igualdad de acceso a las oportunidades (como educación inclusa), hasta la gestión sostenible de los recursos naturales y de las ciudades. Dentro de las ambiciones de la Agenda, se destaca el Objetivo 12: "Garantiza patrones de producción y de consumo sostenible". Tal objetivo anhela, dentro de otras metas, reducir por la mitad el desperdicio

[244] Idem, ibidem.

[245] NUSSBAUM, Martha C, *Creating Capabilities: The Human Development Approach. Cambridge,* MA: Harvard University Press, 2011, pp. 59–60.

[246] MARCO, Cristian Magnus de. MEZZAROBA, Orides, op. cit., p. 329–330.

de alimentos, tanto en los niveles de comercio minorista y consumo, así como en las cadenas de producción y abastecimiento, evitando las pérdidas postcosechas; promover el manejo sostenible de todos los residuos, reducir la generación de residuos mediante la prevención, la reducción, el reciclado y la reutilización; incentivar a las empresas a adoptar prácticas sostenibles; promover prácticas de compras públicas sostenibles; concienciar e informar a ciudadanos sobre estilos de vida armónicos con la naturaleza; y apoyar a los países en desarrollo a fortalecer sus capacidades científicas y tecnológicas hacia estándares más sostenibles de producción y consumo.[247]

La implementación de los valores ambientales y del desarrollo sostenible propuestos por la Agenda 2030, que incluyó la reducción y reaprovechamiento de los residuos sólidos, reclama el compromiso tanto del Poder Público y del sector empresarial, como de los consumidores, para una transformación global de las prácticas de producción y de los hábitos de consumo.

La adopción de prácticas de consumo conscientes y sostenibles es de crucial relevancia para la reducción en la generación de residuos sólidos y desperdicio, especialmente en el contexto de la actual sociedad de consumo. A partir de la segunda mitad del siglo XX, el consumo sustituyó a la producción como la principal seña de la actividad social, asumiendo nuevo significado y centralidad en la sociedad contemporánea. El consumo pasó a representar el modo dominante en el centro de las interacciones sociales y experiencias en la práctica de la vida diaria, modelando la cultura en sentido general. El estilo de vida pasa a ser basado en la capacidad de consumir, tomada como medida del progreso de la trayectoria de vida y como criterio de diferenciación social.[248]

[247] Fonte: https://nacoesunidas.org/pos2015/ods12/, acesso em 13/10/2018.

[248] PORTILHO, Fátima. *Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania.* São Paulo: Cortez, 2005, pp. 72–77.

La sociedad de consumo contemporánea adopta un nuevo modelo de industrialización, típico de la sociedad de información post–industrial y posmoderna,[249] basada en una nueva cultura, la cultura de consumo.[250] Es el paradigma derivado de la tercera fase del capitalismo de consumo. La primera fase es la formación de la sociedad de consumo del inicio del siglo XX, fundada en el trípode producción en masa, marca y publicidad. En ese período surgen los grandes magazines, con productos a precios bajos y fijos, inaugurando la seducción del consumo. La segunda, es la sociedad de consumo de masa, que se acentúa en las dos décadas post Segunda Guerra, marcada por el modelo taylorianofordista de producción y por la democratización de deseos. Es cuando surgen los hiper y supermercados, se mercantilizan las necesidades por la publicidad del bienestar, asociándose el consumo al ocio, al confort ya las facilidades de la vida. La tercera y actual fase, del hiperconsumo, nace del consumo emocional, potencialmente intimidado, como especie de merecimiento para el consumidor.[251]

En el hiperconsumo, el consumo no se restringe más a la satisfacción de las necesidades vitales (consumo primario), representa el medio de llenar el vacío existencial, de experimentar sensaciones y de construir su identidad (consumo secundario), en una sociedad globalizada y hedonista. El hiperconsumo consiste en "un nuevo modo de vida, orientado por una creciente propensión al consumo secundario", es decir, a bienes y servicios que poseen "significado simbólico atribuido por los medios de comunicación de masa, tal como placer, éxito y felicidad".

[249] BAUMAN, Zygmund. *Vida para consumo – a transformação da pessoa em mercadoria.* Río de Janeiro: Zahar, 2008.

[250] PORTILHO, Fátima, op. cit., p. 75–76.

[251] FACHIN, Luiz Edson. *Reflexões sobre risco e hiperconsumo.* Revista Judiciária do Paraná/AMAPAR. V3., n.3, nov. 2011; LIPOVETSKY, Gilles. A felicidade paradoxal – ensaio sobre a sociedade de hiperconsumo. Río de Janeiro: Cía. das Letras, 2007.

El hiperconsumo también se caracteriza por la velocidad con que se renuevan los bienes de consumo, culminando con la disminución del tiempo de giro de las mercancías.[252]

En el nuevo paradigma del hiperconsumo, la expansión del fenómeno de la globalización y la evolución de las tecnologías de la información impacta tanto en el comportamiento humano, como en el mercado. La innovación pasa a prevalecer sobre la producción y el marketing pasa a crear y vender identidades, utilizando nuevos mecanismos como el neuromarketing. Este carácter emocional del consumo, como vivencia y experimentación de sensaciones, dificulta la decisión consciente y reflejada por el consumidor y puede inducir al consumismo.

El consumismo puede provenir de algunos factores, entre los cuales el patrón cultural que incentiva la búsqueda de la satisfacción y el reconocimiento social a través del consumo de bienes y servicios, asociando bienestar y éxito a niveles elevados de consumo. Pero como la satisfacción generada por el consumo no es duradera, se generan nuevos ciclos de consumo y descarte. El consumismo puede también asociarse a la falta de información adecuada al consumidor, que dificulta el consumo consciente y reflejado, sobre la necesidad de adquisición de los bienes o servicios y sobre el exceso de residuos producidos por el consumo.[253]

Conjuntamente con el hiperconsumo y el consumismo, el fenómeno de la obsolescencia programada se presenta como un importante obstáculo para el consumo sostenible. La obsolescencia programada puede ser definida como "la decisión de reducir la vida útil de los productos, de forma que éste se

[252] SCHWARTZ, Fabio. *Hiperconsumo & Hiperinovação: Combinação que desafia a qualidade da produção, análise crítica sobre o aumento dos Recalls.* Curitiba: Juruá, 2016, p. 34.

[253] EFING, Antônio Carlos. GIBRAN, Fernanda Mara. *Informação para o pós–consumo: consoante a Lei 12.305/2010.* Revista de Direito Ambiental vol. 66, 209–229, p. 217.

vuelva obsoleto y sea descartado, induciendo al consumidor a comprar nuevamente para satisfacer el fetichismo del consumismo exacerbado".[254] Consiste en una estrategia de mercado, que apunta a inducir al consumo constante por medio de la insatisfacción de los consumidores, y que se deriva de la combinación de tres factores: el corto período de producción, la baja vida útil de los productos y el alto costo para el mantenimiento y la reparación. La obsolescencia programada implica la creación artificial de nuevos ciclos de consumo, resultando aumento también del gasto de energía y del crecimiento de basura post–consumo.[255]

La obsolescencia programada se destaca especialmente en el consumo de productos de innovación tecnológica, en el mercado de electrónica y de telecomunicaciones. Además de generar la necesidad artificial de nuevo ciclo de consumo, tal práctica implica problemas ambientales, especialmente la generación de residuos tecnológicos y el volumen de residuos sólidos que se originan de la industrialización.[256]

Algunas estrategias han sido dadas para combatir el fenómeno de la obsolescencia programada: (i) la creación de índices técnicos de calidad en la fase de producción; (ii) la imposición del deber de información sobre la vida útil de los productos; (iii) la certificación de calidad, sobre la base de criterios de durabilidad y seguridad de los productos; y (iv) el incremento de campañas de educación para el consumo, con foco en el fortalecimiento de elecciones sobre la base de un

[254] EFING, Antônio Carlos. SOARES, Alexandre Araújo Cavalcante. PAIVA, Leonardo Lindroth de. *Reflexões sobre o tratamento jurídico da obsolescência programada no Brasil: implicações ambientais e consumeristas.* Novos Estudos Jurídicos (Online), v. 21, 2016, p. 1266.

[255] Idem, p. 1268–1269.

[256] EFING, Antônio Carlos. SOARES, Alexandre Araújo Cavalcante. PAIVA, Leonardo Lindroth de, op. cit., p. 1277.

patrón de durabilidad de los productos.[257] Tales estrategias, si se adoptan de forma conjunta, pueden auxiliar la incorporación de las prácticas de consumo consciente y sostenible por los consumidores.

El consumo sostenible se puede definir a partir de tres aspectos distintos y relacionados: (i) el uso sostenible de productos y servicios, orientado a la satisfacción de necesidades básicas, con optimización de recursos naturales y reducción de materiales tóxicos; (ii) la comprensión sobre los diferentes ciclos de vida de los productos o servicios, para permitir la elección de los que resulten menor generación de residuos y contaminantes; y (iii) la preocupación por la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.[258] La realización de cada uno de estos vectores implica una serie de desafíos.

En primer lugar, es necesario estimular a las personas y alterar sus hábitos de consumo, para permitir la concienciación de un modo de vida orientado al consumo sostenible. La cultura de adquirir productos y servicios constantemente está fuertemente enraizada, ya que el consumo integra la vida social, pudiendo ser considerado una de las principales actividades del mundo moderno.[259] La implementación del consumo sostenible exige involucrar a los consumidores en una conciencia ecológicamente selectiva, para que desarrollen nuevos

[257] SCHWARTZ, Fabio. op. cit, p. 121–137.

[258] UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Global Outlook on Sustainable Consumption and Production Policies: Taking Action Together. Paris: Unep, 2012, p. 19, tradução livre de Patrícia Faga Iglecias Lemos, apud LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. Resíduos Sólidos e responsabilidade civil pós–consumo. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 37.

[259] SILVA, Mariana Vargas Braga da. SANTOS, Ana Clarissa Matte Zanardo dos. PETRINI, Maira. SILVEIRA, Lisiane. *Promovendo o consumo sustentável: um estudo de caso.* Pretexto, v. 18, n. 3, p. 50–66, jul–set/2017. Belo Horizonte: 2017, p. 54.

hábitos responsables de consumo, llevando a elegir productos o servicios en razón de la forma de producción, distribución e impacto que generan en la sociedad y en el medio ambiente.[260] Es decir, se trata de comprender que el consumo, acto individual, genera efectos negativos en la calidad de vida de toda la comunidad, como el creciente volumen de residuos sólidos, cuya reducción exige que no se consuma ni se produzca en exceso.[261]

El Instituto Akatu apunta 10 caminos para producción y consumo conscientes que pueden contribuir a una sociedad más sostenible: 1) priorizar las opciones de productos duraderos a los desechables, porque, por regla general, son mejores y evitan la sustitución rápida del producto, además que generan menos residuos; 2) valorizar los productos producidos localmente, incentivando el desarrollo económico local y contribuyendo a la reducción de emisión de gas carbónico, ante el costo de desplazamiento de los productos; 3) compartir el uso de productos, ampliar la capacidad de uso; 4) buscar el aprovechamiento integral de los productos naturales, planificando las compras y explorando al máximo el tiempo de vida útil de los productos, evitando el desperdicio; 5) priorizar productos y actividades saludables, buscando información sobre composición y origen antes de consumir; 6) beneficiarse de productos y servicios inmateriales, que no generan residuos sólidos y tienen menores costos de producción y distribución; 7) observar la lógica del consumo suficiente, evitando adquirir o cambiar productos más allá de lo necesario; 8) valorar las experiencias más que los bienes materiales; 9) adoptar la colaboración empresarial para la sostenibilidad, en lugar de la

[260] SILVA, Mariana Vargas Braga da. SANTOS, Ana Clarissa Matte Zanardo dos. PETRINI, Maira. SILVEIRA, Lisiane, op. cit., p. 51.

[261] EFING, Antônio Carlos. GIBRAN, Fernanda Mara. *Informação para o pós–consumo: consoante a Lei 12.305/2010.* Revista de Direito Ambiental vol. 66, 209–229, p. 224–225.

simple competencia de mercado; y 10) moldear la publicidad para no incentivar el consumismo.[262]

El consumo consciente permite superar la esfera individual del acto de consumo, teniendo en cuenta las repercusiones sociales y ambientales y ejerciendo una forma de control de la sostenibilidad de los proveedores.[263] El comportamiento del consumidor, guiado por el patrón ecológicamente sostenible en sus prácticas de consumo, es un importante instrumento de control individual y social de las prácticas productivas y comerciales de proveedores de bienes y servicios. Por ello, es necesario que los consumidores se vuelvan conscientes en dos niveles: a nivel general, buscando información sobre la dimensión ecológica del proceso de consumo; y en un nivel particular, reflexionando sobre sus propios comportamientos individuales.[264]

El consumo consciente y sostenible exige el acceso a información adecuada por los consumidores para medir las consecuencias medioambientales del consumo de un producto o de otro similar, de modo que el consumidor actúe como agente decisivo, en la elección tanto del proveedor como en el descarte de los productos. Por eso, su aplicación depende del conocimiento sobre todo el ciclo de vida de los productos

[262] http://www.akatu.org.br/Temas/Consumo–Consciente/Posts/10–Caminhos–para–Producao–Consumo–Conscientes, acesso em 15/03/2018.

[263] EFING, Antônio Carlos. MISUGI, Guilherme. BAUER, Fernanda Mara Gibran. *Consumo consciente e o enfrentamento do risco do desenvolvimento tecnológico. In: Ambiente, sociedade e consumo sustentável [recurso eletrônico],* Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, 20°. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2015, p. 93.

[264] SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. *Notas sobre o princípio da sustentabilidade e os deveres fundamentais dos consumidores à luz do marco jurídico socioambiental estabelecido pela Constituição Federal de 1988.* Revista de Direito do Consumidor, v. 101, set–out/2015, 241–263, págs. 253–258.

y servicios, que no siempre se transmite a los consumidores, lo que puede caracterizar otra barrera para las elecciones sostenibles de consumo. Es importante resaltar que en la legislación brasileña la información clara y adecuada sobre todos los elementos, características y riesgos de los productos es un derecho básico del consumidor, de acuerdo al art. 6, III, del Código de Protección y Protección de los Consumidores.[265]

Además, la educación para el consumo consciente y sostenible tiene un papel crucial en este proceso. Las políticas educativas deben promover un "reajuste valorativo del desarrollo, conjugándolo a incentivos aptos para promover un cambio de los estilos de producción de consumo".[266] La incorporación de los valores de la sostenibilidad exige que la educación sea redireccionada para el desarrollo duradero del ciudadano desde la tierna infancia, preparándolo incluso para superar las perturbaciones emocionales, características de la época actual de excesivo individualismo, de insatisfacción generalizada y de la insaciabilidad, que contribuyen al aspecto emocional del consumo irreflexivo e inconsciente.[267]

§ 3 RESIDUOS SÓLIDOS: UN PROBLEMA MUNDIAL

La ley de Lavoisier sobre conservación de las masas – "en la naturaleza nada se crea, nada se pierde, todo se transforma" – enfrenta a un enemigo indigesto en el mundo actual: la acumulación de basura, una invención humana que no deja de crecer y multiplicarse. En la naturaleza no hay basura, ya

[265] LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. *Resíduos Sólidos e responsabilidade civil pós–consumo.* 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 36–37.

[266] FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: Direito ao Futuro. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 165.

[267] Idem, p. 167.

que ella misma se encarga de transformar todo lo que crea. En el ambiente manipulado por las manos humanas, a un ritmo acelerado de extracción, producción y desecho, con nuevos y problemáticos componentes surgiendo a cada momento, la montaña de suciedad es inevitable, lo que no significa que es aceptable o deba ser tolerada.[268]

La mala gestión de los residuos trae a remolque graves perjuicios sociales, económicos y ambientales. Remover y discutir las sobras de nuestro estilo de vida es un desafío que convoca a la acción gobiernos, empresas y ciudadanos. Y estamos muy atrasados ??ahí. Ejemplo de ello es la generación de residuos sólidos urbanos en los países de América Latina y Caribe, que afecta cerca de 540 mil toneladas diariamente, pudiendo llegar a 671 mil toneladas hasta 2050.[269]

Además de la gran generación de residuos post–consumo, la tasa de envío de residuos a los vertederos a cielo abierto es otro gran problema, la forma más arcaica para destinación: 145 mil toneladas de residuos (alrededor del 30% del total recogido) llegan allí diariamente.[270] Los materiales orgánicos, como sobra de alimentos, representan más de la mitad de todo residuo desechado en las ciudades latinoamericanas, índice

[268] BARBOSA, Vanessa. América Latina tem montanha de lixo para resolver — e você também. Exame, Mundo. 22 nov. 2017. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/mundo/america–latina–tem–montanha–de–lixo–para–resolver–e–voce–tambem/> acesso em 20 de set. 2018.

[269] BARBOSA, Vanessa. *América Latina tem montanha de lixo para resolver* — e você também. Exame, Mundo. 22 nov. 2017. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/mundo/america–latina–tem–montanha–de–lixo–para–resolver–e–voce–tambem/> acesso em 20 de set. 2018.

[270] ONU. Um terço do lixo da América Latina e Caribe acaba em aterros ou na natureza, diz ONU. Disponível em: https://nacoesunidas.org/um–terco–do–lixo–da–america–latina–e–caribe–acaba–em–aterros–ou–na–natureza–diz onu/?fbclid=IwAR3hZBuo8tquxk9V3EQTVHW_9yB6XlEB229d5JkWRN51qQFSzJktdK4owAw. Acesso em 10 de out. 2018.

que varía bastante de acuerdo con los ingresos del país, llegando al 75% en los más pobres y al 36% en los más ricos.[271]

A generación de residuos crece continuamente y aumentará en al menos un 25% para 2050. Entre las causas de este fenómeno, están el crecimiento poblacional; la urbanización; el crecimiento económico; la salida de una cantidad significativa de personas de la pobreza a una clase media emergente; y patrones claramente insostenibles de producción y consumo. Actualmente, el 80% de los habitantes de América Latina y el Caribe viven en ciudades. Mejorar la gestión de la basura es una medida fundamental para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) .[272]

El problema de la generación de la basura también contamina los océanos, y es tan grande que resultó en un aglomerado de cientos de miles de toneladas de desechos plásticos del tamaño de Francia, ubicado en el océano Pacífico entre Hawai y California. Se estima que en 2050, habrá más plásticos en los océanos que los peces. Los desechos plásticos son un peligro para muchas especies de animales, que pueden ingerirlos o enredarse en ellos.[273]

[271] BARBOSA, Vanessa. *América Latina tem montanha de lixo para resolver — e você também.* Exame, Mundo. 22 nov. 2017. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/mundo/america–latina–tem–montanha–de–lixo–para–resolver–e–voce–tambem/> acesso em 20 de set. 2018.

[272] ONU. Um terço do lixo da América Latina e Caribe acaba em aterros ou na natureza, diz ONU. Disponível em: https://nacoesunidas.org/um–terco–do–lixo–da–america–latina–e–caribe–acaba–em–aterros–ou–na–natureza–diz–onu/?fbclid=IwAR3hZBuo8tquxk9V3EQTVHW_9yB6XlEB229d5JkWRN51qQFSzJktdK4owAw. Acesso em 10 de out. 2018.

[273] BARBOSA, Vanessa. *Vem aí o 196º país do mundo? "Ilhas de Lixo" já possuem até moeda.* Exame. Mundo. 23 set. 2017. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/mundo/conheca–as–ilhas–de–lixo–que–querem–se–tornar–196o–pais–do–mundo/> acesso em 10 de out. 2018.

Surge entonces la necesidad de estudiar la temática, la generación de residuos es algo común a todas las sociedades y representa un problema para todas ellas, cómo gestionar estos residuos, y su preocupación por el consumo son puntos esenciales que deben ser tratados.

Pasemos a evaluar la situación en particular de Brasil relativa a su ley de residuos sólidos.

a) La política nacional brasileña de residuos sólidos

La ley nº 12.305/2010 modificó la Ley nº 9605/1998. En el caso de los residuos sólidos, se incluyen en los principios, objetivos e instrumentos, así como sobre las directrices relativas a la gestión integrada y gestión de residuos sólidos, incluidos los peligrosos, las responsabilidades de los generadores y del poder público y los instrumentos económicos aplicables.[274]

La ley de la PNRS, es bastante actual y contiene instrumentos importantes para permitir el avance necesario al país en el enfrentamiento de los principales problemas ambientales, sociales y económicos derivados del manejo inadecuado de los residuos sólidos.

Así, entre los numerosos obstáculos ambientales y sociales hoy enfrentados por las comunas brasileñas merecen destaque la cuestión de los Residuos Sólidos Urbanos. Esto se debe a que la gestión y el destino final de estos materiales han comprometido el medio ambiente y la salud humana.[275]

[274] EFING. Antônio Carlos. *Fundamentos do Direito das Relações de Consumo. Consumo e Sustentabilidade.* 3ª ed., Curitiba: Juruá, 2012, p. 126.

[275] SANTOS, Saint Clair Honorato. *Resíduos Sólidos Urbanos: Breves Considerações.* Homenagem a Vladimir Passos de Freitas. Direito Socioambiental. GALLI, Alessandra (coord.). Curitiba: Juruá, 2011, p. 395.

Para ello la ley brasileña estipula la prevención, y la reducción en la generación de residuos, tiene como propuesta la práctica de hábitos de consumo sustentable y un conjunto de instrumentos para propiciar el aumento del reciclaje y de la reutilización de los residuos sólidos (aquello que tiene valor económico y puede ser reciclado o reaprovechado) y el destino ambientalmente adecuado de los residuos (lo que no se puede reciclar o reutilizar).[276]

La ley coloca como una de las soluciones en la gestión de la basura, la edificación de los rellenos sanitarios, que ya está superada en función de nuevas técnicas, pero que desafortunadamente Brasil aún no ha logrado cumplirla integralmente.

Una de las principales preocupaciones de la ley 12.305/2010, son los "basurales" o vertederos a cielo abierto, descritos como áreas utilizadas impropiamente para la disposición final de residuos. Esto, pues, en esas áreas no existe ninguna preparación del suelo para recibir la "basura". Todo el residuo es depositado y dejado expuesto sin ningún monitoreo ambiental. La existencia de esas áreas, la legislación brasileña considera como crimen ambiental (Ley 9605/98). El combate a los basurales en Brasil, se inició en 1954, cuando fueron sancionadas las Normas Generales sobre Defensa y Protección de la Salud (Ley 2312/1954). Luego, otras leyes fueron creadas resaltando la importancia del destino correcto de los residuos.[277]

A pesar de la prohibición, según el artículo 48 (ley nº 12.305 / 2010), Brasil tiene casi 3000 basureros que funcionan en 1600 ciudades, según un informe de la Asociación Brasileña de Empresas de Limpieza Pública y Residuos Especiales (Abrelpe).[278]

[276] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em:< http://www.mma.gov.br/pol%C3%ADtica–de–res%C3%ADduos–s%C3%B3lidos>acesso em 08 de out. 2018.

[277] GLEYSSON, About. Lixão (Vazadouro) à céu aberto. Portal resíduos sólidos. 2013. Disponível em: <https://portalresiduossolidos.com/lixao–vazadouro–a–ceu–aberto/> acesso em 02 de out. 2018.

El levantamiento de Abrelpe muestra que, de 2016 para 2017, el desalojo inadecuado de la basura aumentó un 3%. La producción de basura en Brasil también aumentó en 2017. Cada brasileño generó 378 kg de residuos en el año, un volumen que daría para cubrir una cancha y media de fútbol.[279]

Para combatir la disposición irregular, la ley prevé los rellenos sanitarios dispuestos en el art. 3, inciso VIII, de la ley 12.305/2010, que es la forma de disposición de residuos sólidos basada en técnicas y criterios operativos de ingeniería, en que el confinamiento de los desechos es garantizado a través del control de emisión de olores, humo, gases tóxicos o material particulado, y del control de las aguas superficiales y subsuperficiales de la generación de líquidos percolados o lixiviados provenientes de la masa de los residuos.[280]

A pesar de la disposición en la ley de que sólo los desechos –basura que no tiene más solución (basura que agotó sus posibilidades de reaprovechamiento, reciclaje, etc.)–, deben ser encaminados a los rellenos sanitarios, desafortunadamente en varios municipios brasileños esta no es la realidad.

La destinación adecuada de los residuos sólidos municipales se daría con el encaminamiento de los residuos sólidos

[278] BAST, Elaine. Brasil tem quase 3 mil lixões em 1.600 cidades, diz relatório. G1 natureza. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2018/09/14/brasil–tem–quase–3–mil–lixoes–em–1600–cidades–diz–relatorio.ghtml> acesso em 02 de out. 2018.

[279] BAST, Elaine. Brasil tem quase 3 mil lixões em 1.600 cidades, diz relatório. G1 natureza. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2018/09/14/brasil–tem–quase–3–mil–lixoes–em–1600–cidades–diz–relatorio.ghtml> acesso em 02 de out. 2018.

[280] SANTOS, Saint Clair Honorato. Resíduos Sólidos Urbanos: Breves Considerações. Homenagem a Vladimir Passos de Freitas. Direito Socioambiental. GALLI, Alessandra (coord.). Curitiba: Juruá, 2011, p. 396.

a un lugar donde podrán ser separados, reaprovechados, almacenados, incinerados, dispuestos en vertedero industrial o sometidos a cualquier otro método que objetive dar un destino a los mismos, sin causar perjuicios al medio ambiente ya la propiedad ajena.[281]

Por la ley 12.305/2010, los gobiernos comunales y provinciales tendrían plazo de dos años para elaborar un plan de residuos sólidos, con diagnóstico de la situación de la basura y metas para la reducción, reciclaje, así como prohibió la existencia de basurales a cielo abierto, así como el desecho de residuos que puedan reciclarse o reutilizarse.

La ley también estipuló que las comunas deben hacer planes de metas sobre los residuos con la participación de recolectores, a fin de permitir su inclusión en este proceso. Las cooperativas deben ser contratadas por las comunas para recolección y reciclaje, con entrenamiento y capacitación de los trabajadores.

Otro punto abordado por la ley brasileña en su art. 48, son las prohibiciones de destino o disposición final de residuos sólidos o rechazos en: lanzamiento en playas, en el mar o en cualesquiera cuerpos hídricos; el lanzamiento *in natura* a cielo abierto, exceptuando los residuos de minería; quema a cielo abierto o en recipientes, instalaciones y equipos no licenciados a tal fin.

Estos puntos son esenciales para garantizar la efectividad y el éxito de la ley brasileña.

Otro aspecto que merece destacarse es la responsabilidad de los consumidores de los productos y servicios que generarán residuos (post–consumo). En el caso de los países de la Unión Europea, los Estados miembros de la Unión Europea (UE) y los

[281] SOARES, Mario Rogégio Kolberg. *Ministério Público. Centro de apoio operacional de defesa do meio ambiente. Resíduos Sólidos.* Porto Alegre: Procuradoria Geral de Justiça, 2002, p. 229.

Estados miembros de la Unión Europea (UE) art. 7º, XI). Y su vocación máxima: la preocupación con el post–consumo tanto por la regla de la logística reversa como por el manejo de los rellenos sanitarios (conocidos vulgarmente como basurales).[282]

Por lo tanto, la ley brasileña representa un marco legal que estimulará acciones empresariales para reducir los residuos, desde el diseño de los productos y que permean todo su ciclo de vida, incluyendo el transporte y el desecho final (arts. 30, 32, ley 12.305/2010). A través del reciclaje, materiales reconocidos como basura, pueden ser reutilizados como materia prima para la fabricación de nuevos productos. Así más productos volverán a la industria tras el uso por el consumidor. El reciclaje avanzará y generará más negocios con impacto en la generación de ingresos, algo que no estaba previsto en la ley anteriormente.

La ley también objetiva que el consumidor brasileño haga la separación más cuidadosa en las residencias, lo que lo incluye como responsable por el residuo que genera (art. 3º, inciso IX, XIV, XVII).

Por lo tanto, la ley brasileña tiene un plan para la no generación, reducción, reutilización, reciclaje y tratamiento de los residuos sólidos, así como disposición final ambientalmente adecuada de los desechos (art. 7º, II). Los puntos cruciales son abordados en la ley, siendo que la misma reconoce que la generación de los residuos, generada por el consumismo es un problema.

La consecuencia directa, o uno de los efectos colaterales del consumismo es el gran aumento de la presión sobre los recursos naturales, que, por consiguiente, genera la producción desmedida de residuos, en la mayoría de las veces sin tratamiento, destino o disposición ambientalmente adecuada,

[282] EFING. Antônio Carlos. *Fundamentos do Direito das Relações de Consumo. Consumo e Sustentabilidade.* 3ª ed., Curitiba: Juruá, 2012, p. 127.

causando enormes impactos a la naturaleza. En cuanto a la cuestión, ya intrincada, del aumento de la producción de los residuos, se tiene el crecimiento de residuos cada vez más peligrosos, que amplifican los daños y riesgos al medio ambiente, a ejemplo de los residuos nucleares y electrónicos. Uno de los problemas más urgentes está relacionado al hecho de que, aun con todo el avance tecnológico experimentado por la sociedad contemporánea, esa no ha conseguido crear instrumentos de gestión y manejo suficientemente capaces de acompañar la evolución.[283]

Expuestos los principales puntos de enfrentamiento de la cuestión de los residuos dispuestos en la ley, pasemos a evaluar en particular la logística reversa.

b) Residuos sólidos y la logística reversa

Este conjunto de normas dispuestas en la ley de residuos sólidos revela las directrices futuras para el enfrentamiento del consumo, instituyendo responsabilidades a todos los involucrados en el mantenimiento en la sociedad de consumo, desde la introducción del producto o servicio en el mercado (producción, fabricación, importación, etc.), hasta la utilización final (y reutilización o reciclaje), trazando atribuciones al poder público y especialmente al consumidor que asume un papel fundamental ya que es visto como el generador de demanda (producción) y agente socioeconómico generador del post consumo. En el caso de que se produzca un cambio en la calidad del producto, se debe tener en cuenta que, en el caso de que se trate de un producto, serán recogidos por

[283] KALIL, Ana Paula Maciel Costa, EFING, Antônio Carlos. *Política nacional de resíduos sólidos: por uma nova racionalidade no consumo.* Revista Direito Ambiental e sociedade, v. 3, n. 2, 2013 (p. 31–52). Disponível em: < file:///C:/Users/Usuario/Downloads/3631–14170–1–PB.pdf> acesso em 20 de set. 2018.

los propios productores para su correcta destinación (para la realización de la logística reversa[284] (art. 6º de la Ley 12.305 / 2010), extrayendo al máximo las cualidades del producto / servicios hasta el agotamiento de su ciclo de vida.[285]

Se destaca la logística reversa dispuesta en la ley de residuos sólidos, la cual en su art. 3, XII, dispone:

• Logística inversa: instrumento de desarrollo económico y social caracterizado por un conjunto de acciones, procedimientos y medios destinados a viabilizar la recolección y la restitución de los residuos sólidos al sector empresarial, para reaprovechamiento, en su ciclo o en otros ciclos productivos, u otro destino final ambientalmente adecuado;[286]

El sistema de la logística reversa objetiva la destinación del residuo y del rechazo a la fuente de su producción o a la cadena de comercialización, con la finalidad de que haya su reaprovechamiento o la destinación adecuada ambientalmente. Este sistema es un procedimiento que da lugar a la responsabilidad posterior al consumo.[287]

Importante obligación establecida por la ley brasileña pues, el retorno de los productos, después que sean utilizados

[284] La CETESB publicó en el Diario Oficial del Estado del miércoles, día 4/4, el procedimiento que regula la inclusión de la logística reversa en el Estado de São Paulo, con la definición de condiciones para que esa pase a ser gradualmente exigida como condicionante de la emisión o renovación de las licencias de operación de una amplia gama de empresas. CETESB. Disponible en: https://cetesb.sp.gov.br/blog/2018/04/06/logistica–reversa–sera–condicionante–de–licencia–ambiental/

[285] EFING. Antônio Carlos. *Fundamentos do Direito das Relações de Consumo. Consumo e Sustentabilidade.* 3ª ed., Curitiba: Juruá, 2012, p. 128.

[286] BRASIL. Lei 12.305 de 02 de agosto de 2010. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília,DF, 2010.

[287] MACHADO, Paulo Affonso. *Direito Ambiental Brasileiro.* 25ª ed., São Paulo: Malheiros, 2017, p. 688.

por el consumidor, debe ser hecho independientemente de la existencia del servicio público de limpieza. Es decir, por regla general no es el servicio público que hace las operaciones de recogida insertadas en la logística inversa.

La ley (art. 33, I, IV) establece la obligación de algunos proveedores de crear la logística inversa, entonces los fabricantes, importadores, distribuidores y comerciantes de agrotóxicos, sus residuos y sus envases u otros productos cuyo embalaje, después del uso, constituya el residuo peligroso, las pilas y baterías, neumáticos, aceites lubricantes, sus residuos y envases, lámparas fluorescentes, de vapor de sodio y mercurio y de luz mixta, y productos electrónicos y sus componentes.[288]

La obligatoriedad de la aplicación del sistema de logística reversa en cuanto a los productos mencionados no depende de reglamento, acuerdo sectorial o término de compromiso.

Paso importante para la efectividad de la ley de residuos sólidos brasileña es la implementación progresiva de la logística reversa de acuerdo el art. 55 c/ art. 33, V y VI de la Ley 12.305/2010. Es importante que el gobierno brasileño logre ampliar el rol citado a fin de erradicar el envío irregular de residuos impropios para los rellenos sanitarios.

En 2017, se edita nuevas normas para aclarar cómo la logística inversa debe ser implantada en todo el territorio nacional, independientemente de que la empresa sea signataria de los acuerdos sectoriales, siendo suficiente que actúe en el respectivo sector. En el 25/09/2017, el Comité Directivo para la Implementación de Sistemas de Logística Reversa ("CORI"), creado por el Decreto Federal nº 7404 / 2010 (que reguló la PNRS), publicó la Deliberación del apartado 11, por medio del cual implementa la "economía circular" y la "responsabilidad post–consumo". Entre las nuevas reglas, los acuerdos sectoriales pasan a ser vinculantes, o sea, aplicables a empresas signatarias y no signatarias, además de la creación de la "entidad gestora", cuya función es administrar la implementación y la operacionalización del sistema. Además, la logística reversa de envases pasa a ser requisito obligatorio del Programa de Gestión de Residuos Sólidos ("PGRS"), con cronograma de implantación e informe anual de evaluación de desempeño. Además, la logística reversa de envases pasa a ser requisito obligatorio del Programa de Gestión de Residuos Sólidos ("PGRS"), con cronograma de implantación e informe anual de evaluación de desempeño. Luego, el 23/10/2017 fue publicado el Decreto Federal nº 9177/2017, el cual prevé que el incumplimiento de términos de compromiso y acuerdos sectoriales, ahora vinculantes, está sujeto a las penalidades previstas en la legislación ambiental, con una multa de R $ 5.000,00 a 50 millones.[289]

Con esta medida un importante paso fue dado para erradicar el envío de residuos sólidos impropios para los rellenos sanitarios brasileños.

Además de la logística reversa la ley establece conceptos como colecta selectiva, generadores de residuos sólidos, gestión de residuos sólidos, reciclaje, entre otros, que deben ser absorbidos por la sociedad a través de la educación ambiental para el consumo y preservación del medio ambiente. Se espera que en un futuro próximo se incluyan en la información de los envases, etiquetas, manuales, mensajes y la propaganda de la sociedad para este nuevo momento histórico, siendo un instrumento importante para la realización del consumo consciente y la transformación de la sociedad de consumo en

[288] BRASIL, Lei 12.305 de 02 de agosto de 2010. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília,DF, 2010.

[289] LOTRARIO, Isabela. *Logística reversa, PNRS, sustentabilidade corporativa.* Disponível em: https://blog.eureciclo.com.br/2018/01/logistica–reversa–pnrs–2018/ acesso em 25 de set. 2018.

una sociedad de consumo orientada a la preservación de los valores socioambientales y en busca de la sostenibilidad.[290]

Para disciplinar la gestión de los residuos, es imprescindible al Poder Público conocer la realidad de cada cadena productiva, para, a partir de entonces, delinear, junto con esa, la gestión de los residuos. Como tal tarea se revela prácticamente imposible, el Poder Público necesita la cooperación de cada una de las cadenas para definir la responsabilidad de cada parte y las acciones a tomar. Se trata, en primer lugar, de un cambio de paradigma del control pasivo (obligación sólo del Estado) para el control activo (obligación del Estado y de la sociedad) que se propone promover la transformación de los patrones insostenibles para patrones sostenibles de producción y consumo, con base en la cooperación, participación y movilización sociales para la construcción de conciencia y ciudadanía ambientales.[291]

Conforme a lo expuesto, la PNRS trajo, la responsabilidad a través de la logística inversa, llamando a todos, consumidores y fabricantes a participar, obligatoriamente, del retorno, de determinados productos al final de su vida. Cuando el que se consume es objeto de logística inversa, la figura del generador permanecerá íntegramente con el fabricante / importador. Los agentes responsables de la comercialización del producto nunca se desprender de sus obligaciones medioambientales en relación con estos productos cuando estén al final de su vida útil (considerados ya como residuos). En suma, cuando se trate de las hipótesis previstas en el art. El fabricante / importador será siempre considerado el generador / titular del residuo, responsable de su destino final ambientalmente adecuado.

[290] EFING. Antônio Carlos. *Fundamentos do Direito das Relações de Consumo. Consumo e Sustentabilidade.* 3ª ed., Curitiba: Juruá, 2012, p. 130.

[291] Idem.

c) Propuestas para el enfrentamiento de los residuos sólidos

El problema de la creciente generación de residuos sólidos exige una serie de acciones conjuntas, en diversos niveles e involucrando a varios actores (Poder Público, empresas y consumidores).

En el aspecto micro, cabrá al consumidor la tarea esencial de, con su actitud proactiva, estimular y reverberar esta novedad que es la preocupación con la generación de residuo, empeñándose en reducirlo. No sólo medidas gubernamentales y de la comunidad internacional son importantes, pero también son decisivos los hábitos y las opciones de los consumidores, sobre todo considerando la fuerza de las redes sociales que, a una velocidad jamás experimentada, pueden ser fatales al éxito de algún producto o servicio. A partir de gestos bastante simples, como la providencia de, al comprar, rechazar o evitar la enorme cantidad de envases que habitualmente se utilizan para proteger y transportar cualquier producto, o incluso elegir un producto retornable, se percibe que el poder de elección del consumidor tiene fuerza vinculante.[292]

El consumidor proactivo busca informarse, reflexiona para concientizarse, se esfuerza para disciplinar sus hábitos y labora para apoyar y dar preferencia a productos y servicios de calidad volcados al consumo sustentable, utilizando productos de empresas cuyos procesos productivos sean ambientalmente responsables, además de consumen menos energía y que conducen a la menor cantidad de residuo final. No comprar

[292] EFING, Antônio Carlos, KALIL, Ana Paula Maciel Costa. *O consumo consciente: o anverso subjacente da política nacional de resíduos sólidos.* Disponível em: <http://www.uni7.edu.br/periodicos/index.php/revistajuridica/article/view/60/61> acesso em 18 de set. 2018.

lo que contribuye a esta contaminación, es la mejor estrategia para llegar a una buena solución.[293]

De otro vértice, es necesario desarrollar una nueva economía del plástico, que sea más responsable y sostenible. En todo el mundo se generan cantidades absurdas de plástico, que produce enormes daños ambientales.

Entre 1950 y 2015, la producción global de plásticos aumentó de 2 millones de toneladas a más de 400 millones de toneladas, superando a la mayoría de otros materiales artificiales. La humanidad produjo 8,3 mil millones de toneladas de plástico desde que la producción a gran escala de materiales sintéticos comenzó a principios de la década de 1950. Es tanto plástico que equivale alrededor de 25 mil veces al peso del Empire State Building en Nueva York. De los 8.300 millones de toneladas de plásticos generados hasta 2015, 6.300 millones ya se han vuelto residuos, o sea, fueron desechados. De ese total, sólo el 9% fueron recicladas, el 12% fueron incineradas y el 79% se acumuló en rellenos sanitarios o simplemente quedaron por el camino contaminando el medio ambiente.[294]

La Comisión Europea formuló una propuesta en 2018 para reducir la cantidad de material plástico desechado tras un solo uso, centrándose en los más comunes, como pajita, bastoncillos, cubiertos desechables, y artículos de pesca. Frans Timmermans, Vicepresidente de la Comisión Europea, afirma

[293] PRUX, Oscar Ivan. *A educação do consumidor pró–ativo em prol do consumo sustentável.* Tribuna Pr. Disponível em: < https://www.tribunapr.com.br/blogs/direito–consumidor/a–educacao–do–consumidor–pro–ativo–em–prol–do–consumo–sustentavel/> acesso em 20 de set. 2018.

[294] BARBOSA, Vanessa. *Isto é o quanto de plástico o mundo já produziu (e não é bonito).* Exame. Economia. Disponível em: < https://exame.abril.com.br/economia/isto–e–o–quanto–de–plastico–o–mundo–ja–produziu–e–nao–e–bonito/> acesso em 10 de out. 2018.

que el descarte de plástico es una gran cuestión y los europeos deben actuar juntos para combatir este problema. La idea es reducir la presencia de plásticos de uso único de los estantes de los supermercados, prohibiendo algunos tipos de productos, los cuales cuentan con alternativas más limpias para su fabricación, como pajitas de papel, y exigiendo la reducción del uso de otros. En la propuesta, las empresas productoras de artículos plásticos tendrán que colaborar cubriendo los costos de gestión de residuos y limpieza. Los fabricantes de productos no baneados como envases de salchichas y caramelos, filtro de cigarrillo, bolsa plástica, toallas higiénicas, y pañuelo humedecido, tendrán que adoptar medidas de sensibilización de la población sobre los daños causados por el consumo y descarte de ese tipo de producto. La Comisión también sugiere la adopción de sistema de depósito y reembolso para las botellas plásticas desechadas, en las que el consumidor paga un valor más por el producto, que sólo se le devuelve cuando el producto se devuelve al punto de venta.[295]

Es urgente que los países aborden la cuestión problemática del residuo plástico y adopten iniciativas como las empresas que producen plástico, con responsabilidades de limpieza y logística reversa, además del compromiso para reutilización o reciclaje, y la adopción del sistema de reembolso para garantizar que el retorno se hará de manera correcta, además de reducir la gama de productos plásticos no esenciales.

También es necesario repensar las acciones para reducir, reutilizar y reciclar los residuos sólidos. En cuanto a las

[295] RONCOLATO, Murilo. *A proposta europeia para reduzir produção de plástico e seu descarte no mar. Diretiva encaminhada pela Comissão Europeia prevê, entre outras coisas, o banimento de canudos e cotonetes de plástico.* Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/05/29/A–proposta–europeia–para–reduzir–produ%C3%A7%C3%A3o–de–pl%C3%A1stico–e–seu–descarte–no–mar.> acesso em 10 de out. 2018.

responsabilidades, según el estudio de la ONU, los niveles de inversión pública y privada en gestión de residuos no son suficientes para financiar la infraestructura necesaria para mitigar las principales deficiencias, como ampliación de la cobertura de recolección, bajas tasas de reciclaje y disposición final inadecuada. Pero no basta con inyectar recursos en el sector. Es necesario reforzar los mecanismos de fiscalización. La ONU destaca que aunque prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe tienen normas legales para ser cumplidas por las empresas generadoras y manipuladoras de residuos, así como las sanciones por incumplimiento, la aplicación de la ley en general es problemática.[296]

La solución de los problemas de la generación masiva de residuos no se reduce a acabar con los basurales. Es necesario atacar la causa y abrazar los tres "erres": reducir, reutilizar y reciclar. Pensar de forma diferente el diseño de un producto para que pueda ser reutilizado para nuevas funciones y, segundo, ser más fácil de desmembrar al final de su vida útil. Otra forma es cuestionar las decisiones de compra, resumida en la clásica frase: "¿lo necesito"? No menos importante es combatir el desperdicio. En la actualidad, más del 30% de toda comida producida en el mundo va a parar a la basura, lo que además de representar un desperdicio de recursos, como tierra, suelo y agua usados en el cultivo, es al menos inmoral, en un mundo donde casi mil millones de las personas pasan hambre.[297]

[296] BARBOSA, Vanessa. *América Latina tem montanha de lixo para resolver — e você também.* Exame, Mundo. 22 nov. 2017. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/mundo/america–latina–tem–montanha–de–lixo–para–resolver–e–voce–tambem/> acesso em 20 de set. 2018.

[297] BARBOSA, Vanessa. *América Latina tem montanha de lixo para resolver — e você também.* Exame, Mundo. 22 nov. 2017. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/mundo/america–latina–tem–montanha–de–lixo–para–resolver–e–voce–tambem/> acesso em 20 de set. 2018.

El compostaje también es una práctica importante. En contra de la incineración y los vertederos, el compostaje es una de las alternativas para el camino de los residuos orgánicos.

La manera en que los residuos llegan hasta el lugar adecuado también es importante, en algunas comunidades de Chile, existen los puntos limpios, en la cual las propias personas generadoras de residuos nos depositan ya separados.

Pero se puede decir que en ninguno de los tres países (Brasil, Chile y Argentina), hay la separación correcta de los residuos de desechos. Los rellenos sanitarios todavía son el destino principal para los residuos y desechos en la mayoría de las ciudades tanto brasileñas, como chilenas y argentinas. Muchas coaliciones entre políticos e industrias dificultan la creación de leyes que regulen el vertido de residuos e incluso el trabajo y el protagonismo de los recolectores.[298]

La problemática de los residuos como fuente de contaminación forma parte de una agenda mundial y está entre los temas más importantes de la 3ª Asamblea de Medio Ambiente de la ONU que se celebrará en Nairobi en Kenia desde el 4 hasta el 6 de diciembre de 2018. En la ocasión, el nuevo informe de la ONU "Hacia un planeta sin contaminación", el cual los datos anteriores son una previa, traerá un panorama actual de todos los continentes, permitiendo examinar lo que sabemos sobre la contaminación y cómo trazar caminos para enfrentarla.[299]

[298] MOSKAT, Mirko. Argentina, Brasil e Chile: a realidade dos resíduos sólidos. Instituto Pólis. Disponível em: http://polis.org.br/noticias/argentina–brasil–e–chile–a–realidade–dos–residuos–solidos/> acesso em 10 de out. 2018.

[299] BARBOSA, Vanessa. *América Latina tem montanha de lixo para resolver — e você também.* Exame, Mundo. 22 nov. 2017. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/mundo/america–latina–tem–montanha–de–lixo–para–resolver–e–voce–tambem/> acesso em 20 de set. 2018.

§ 4. CONSIDERACIONES FINALES

Como se ve, el problema de la creciente generación de residuos sólidos, en el contexto de la cultura de consumo y desecho, exige una serie de acciones conjuntas, en diversos niveles e involucrando a varios actores (Poder Público, empresas y consumidores).

Por parte de los consumidores, es necesario fomentar las prácticas de consumo consciente. La educación de los consumidores para un modo de vida más sostenible es crucial para incorporar nuevos hábitos, reflexionando en las elecciones de consumo. El refuerzo en la información sobre el gasto de recursos y residuos generados en la producción, utilización y desecho de los productos también es importante, para permitir el consumo consciente y sostenible, comprendiendo que el acto individual de consumir genera consecuencias colectivas.

Desde el punto de vista del sector empresarial, es necesario enfrentar el problema de los residuos sólidos, en todas las fases desde la producción hasta la disponibilidad del producto al consumidor final, con destaque para el grave problema del plástico. La adopción de medidas que afecten las empresas que producen plástico, atribuyéndoles responsabilidades de limpieza, logística reversa y el compromiso de reutilización o reciclado, puede ayudar a reducir la gama de productos plásticos no esenciales.

Con respecto al Poder Público, la implementación efectiva de la Política Nacional Brasileña de Residuos Sólidos no se resume a acabar con los basurales. Es necesario atacar la causa y abrazar los tres “erres”: reducir, reutilizar y reciclar, además de fiscalizar el cumplimiento de todas las metas trazadas por la ley, junto a todos sus destinatarios.

La reducción en la generación y desecho de residuos sólidos, así como su correcto direccionamiento en el posconsumo, son problemas globales, que reclaman el compromiso de todos

los actores para el adecuado enfrentamiento, bajo pena de perjudicar a toda la colectividad por la resultante contaminación y la degradación ambiental.

BIBLIOGRAFÍA

BARBOSA, Vanessa. *América Latina tem montanha de lixo para resolver* — e você também. Exame, Mundo. 22 nov. 2017. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/mundo/america–latina–tem–montanha–de–lixo–para–resolver–e–voce–tambem/> acesso em 20 de set. 2018.

BAROCELLI, Sergio Sebastián, *El principio de sustentabilidad en el derecho del consumidor,* ED 275 – 07/11/2017, nro 14.303.

––, *Diálogo de fuentes en el derecho del consumidor. Perspectivas desde el derecho argentino,* Saarbrücken, Editorial Académica Española, 2016.

BARRA, Rodolfo Carlos, Principios de Derecho Administrativo, Ábaco, Buenos Aires, 1980.

BAUMAN, Zygmund, *Vida de consumo,* Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2007.

BRASIL. Lei 12.305 de 02 de agosto de 2010. Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília,DF, 2010.

CASSAGNE, Juan Carlos, *Curso de Derecho Administrativo,* 10ª ed., La Ley, Buenos Aires, 2011, T. II.

COMMONER, B. (1973). *Ecología y acción social. Escuela de Silvicultura y Conservación,* Universidad de California.

DE LA RIVA, Ignacio M., *La libertad de empresa en los servicios públicos concesionados,* Revista de Derecho Administrativo, Lexis–Nexis, N° 44, 2003.

DROMI, Roberto, *Derecho Administrativo,* Ciudad Argentina, 7ª ed., Bs. As., 1998.

EFING. Antônio Carlos. *Fundamentos do Direito das Relações de Consumo. Consumo e Sustentabilidade.* 3ª ed., Curitiba: Juruá, 2012.

EFING, Antônio Carlos. SOARES, Alexandre Araújo Cavalcante. PAIVA, Leonardo Lindroth de. *Reflexões sobre o tratamento jurídico da obsolescência programada no Brasil: implicações ambientais e consumeristas.* Novos Estudos Jurídicos (Online), v. 21, 2016.

EKMEKDJIAN, Miguel Ángel, *Tratado de Derecho Constitucional,* Depalma, Buenos Aires, Tomo III (arts. 28 a 41).

FACHIN, Luiz Edson. *Reflexões sobre risco e hiperconsumo.* Revista Judiciária do Paraná/AMAPAR. V3., n.3, nov. 2011.

FERRÉ OLIVE, Edgardo Héctor, Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, AFIP, Octubre de (2010). *Legislación Ambiental y Política Tributaria.* Área 1. Tema 10. (Contabilidad Ambiental. Política Tributaria Ambiental).

FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: Direito ao Futuro. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GELLI, María Angélica. Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada. La Ley, 4ª ed., Tomo I.

GORDILLO, Agustín, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas,* 10ª edición, FDA, Bs. As., 2014, T. II.

HOORNWEG, D. & BHADA–Tata, P. 2012. *What a waste. A Global Review of Solid Waste Management,* n° 15, Banco Mundial.

KAZA, Sillpa, ET all. *What a Waste 2.0 – A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050.* 1ª ed., World Bank Group. Washington D.C. 2018.

LAFFONT, J. J. (1988). *Fundamentals of public economics.* MIT Press Books, 1.

LECADITO, Cristian H., *Recolección de Residuos Sólidos Urbano y Limpieza de calles de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,* http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502–0337_LecaditoC.pdf [Consultado 24/10/2018].

LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. Resíduos Sólidos e responsabilidade civil pós–consumo. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

LIPOVETSKY, Gilles. A felicidade paradoxal – ensaio sobre a sociedade de hiperconsumo. Río de Janeiro: Cía. das Letras, 2007.

LÓPEZ ALFONSÍN, Marcelo. *Derecho Ambiental.* Ed. Astrea Buenos Aires, 2012.

LORENZETTI, Ricardo L., *Consumidores,* 2ª ed., Rubinzal–Culzoni, Santa Fe, 2009.

––, *Protección jurídica del Ambiente,* La Ley, 1997–E–1463. (citado en el Tratado jurisprudencial y Doctrinario de Derecho Ambiental. Cafferatta, Néstor A. (director), 1ª ed., Buenos Aires, La Ley, 2012. Tomo I.

LOTRARIO, Isabela. Logística reversa, PNRS, sustentabilidade corporativa. Disponível em: https://blog.eureciclo.com.br/2018/01/logistica–reversa–pnrs–2018/ acesso em 25 de set. 2018.

MACHADO, Paulo Affonso. Direito Ambiental Brasileiro. 25 ed., São Paulo: Malheiros, 2017.

MARCO, Cristian Magnus de. MEZZAROBA, Orides. *El derecho humano al desarrollo sostenible: contornos históricos y conceptuales. Veredas del Derecho,* Belo Horizonte, v.14, n.29. Mai./Ago. de 2017.

MATEO, Ramón Martín, *Tratado de Derecho Ambiental.* Vol. I, pág. 129, Trívium, 1981 (citado en el Tratado jurisprudencial y Doctrinario de Derecho Ambiental. Cafferatta, Néstor A. (director)., 1ª ed., Buenos Aires, La Ley, 2012. Tomo I).

MERTEHIKIAN, Eduardo, *Naturaleza jurídica de los contratos que celebran concesionarios y licenciatarios de servicios públicos,* en AA.VV., Derecho administrativo. I Jornadas Sanjuaninas, en Homenaje al Profesor Dr. Miguel S. Marienhoff, Foro de Abogados de San Juan, San Juan, 1997.

MIGUENS, Alberto M., *Tasas y contribuciones especiales en el derecho del consumidor,* Revista del Notariado N° 909, Colegio de Escribanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

MOSKAT, Mirko. Argentina, Brasil e Chile: a realidade dos resíduos sólidos. Instituto Pólis. Disponível em: http://polis.org.br/noticias/argentina–brasil–e–chile–a–realidade–dos–residuos–solidos/> acesso em 10 de out. 2018.

NUSSBAUM, Martha C, *Creating Capabilities: The Human Development Approach. Cambridge,* MA: Harvard University Press, 2011.

PAIVA, V., & Perelman, M. 2008. *Aproximaciones a la Historia del Cirujeo en la Ciudad de Buenos Aires.* Documento del Seminario de Crítica N° 1621 del Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires.

––. *Recolección y recuperación informal de residuos. La perspectiva de la teoría ambiental y de las políticas públicas.* Ciudad de Bs. As. 2001–2007. Cuaderno urbano, 7.

PEÑA, Carlos. *La paradoja de Chile.* Puerto de ideas, Valparaíso, 2013. MONTI, Laura, *Competencia regulatoria y judicial en materia ambiental según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación,* La Ley 2011–B.

PÉREZ BUSTAMANTE, Laura, Los derechos de la sustentabilidad. Desarrollo, consumo y ambiente, Buenos Aires, Ediciones Colihue, 2008.

PESCUMA, A., et al. (2003). *Gestión de los servicios de higiene urbana: El caso de la Ciudad de Buenos Aires.* En Congreso Argentino de Saneamiento y Medio Ambiente, 13. AIDIS.

PISTORINI SANZ, Patricia, *Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos en la Provincia de Jujuy,* LLNOA 2016 (diciembre).

PIZARRO Guerrero, Jorge. Análisis y Gestión de los residuos domiciliarios en Chile. Tendencias y Comparación con otros países. XV Congreso Internacional de Ingeniería de Proyectos Huesca. Santiago de Chile, 2011.

PORTILHO, Fátima. *Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania.* São Paulo: Cortez, 2005.

PRUX, Oscar Ivan. *A educação do consumidor pró–ativo em prol do consumo sustentável.* Tribuna Pr. Disponível em: < https://www.tribunapr.com.br/blogs/direito–consumidor/a–educacao–do–consumidor–pro–ativo–em–prol–do–consumo–sustentavel/> acesso em 20 de set. 2018.

RIBEIRO DE SOUZA VIEIRA, Lênia, *O papel da educaçao ambiental em empresas,* Techoje. Uma Revista de Opinião. Brasil. s/f, Traducción libre del Prof. Lic. Aldo Guzmán Ramos.

RIVERA, Julio CÉsar y MEDINA, Graciela (Directores) Esper, Mariano (Coordinador) *Código Civil y Comercial de la Nación. Comentado.* 1ª ed. CABA, La Ley, 2014.

RODRÍGUEZ, Carlos Aníbal. El derecho humano al ambiente sano. 1ª ed., Santa Fe, Rubinzal – Culzoni Editores, 2012.

RODRÍGUEZ, Juan Carlos. *Origen y evolución de algunas formas de participación ciudadana* (21/07/2018) (Extraído de www.arquitecturayciudades.wordpress.com)

RONDON Toro, Estefani, ET All. *Guía General para la gestión de los residuos domiciliarios.* 1ª ed. CEPAL – Santiago de Chile, 2015.

SABSAY, Daniel. y Onaindia, José M. La constitución de los argentinos. Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994. Errepar, 5ª ed.. Buenos Aires, 2000.

SALVI, N., et al. 2016. *Hitos Sociales e Institucionales de las Políticas de Reciclado en Ciudad de Buenos Aires.*

SCHAMBER, P. & Suárez, F. 2012. *Logros y desafíos a diez años del reconocimiento de los cartoneros* en la CABA (2002–2012). Realidad Económica 271:102–132.

SCHWARTZ, Fabio. *Hiperconsumo & Hiperinovação: Combinação que desafia a qualidade da produção, análise crítica sobre o aumento dos Recalls.* Curitiba: Juruá, 2016.

SILVA, Mariana Vargas Braga da. SANTOS, Ana Clarissa Matte Zanardo dos. PETRINI, Maira. SILVEIRA, Lisiane. Promovendo o consumo sustentável: um estudo de caso. Pretexto, v. 18, n. 3, p. 50–66, jul–set/2017. Belo Horizonte: 2017.

SOARES, Mario Rogégio Kolberg. Ministério Público. Centro de apoio operacional de defesa do meio ambiente. Resíduos Sólidos. Porto Alegre: Procuradoria Geral de Justiça, 2002.

SOTELO, Samantha Eugenia Cruz; BENÍTEZ, Sara Ojeda. *Gestión sostenible de los residuos sólidos urbanos.* Revista Internacional de Contaminación Ambiental, 2013, vol. 29, nº 3.

SOZZO, Gonzalo, "Consumo digno y verde: humanización y medioambientalización del derecho del consumidor (sobre los principios de dignidad del consumidor y de consumo sustentable)", Revista de Derecho Privado y Comunitario, Nº 2012–3, Santa Fe, Rubinzal–Culzoni.

STUPENENGO, Juan Antonio, "Medidas provisionales en el procedimiento administrativo", en POZO GOWLAND, Héctor; AGUILAR VALDEZ, Oscar; HALPERÍN, David; CANOSA, Armando y JUAN LIMA; Fernando (directores), *Procedimiento administrativo,* Buenos Aires, La Ley, 2012, Volumen II.

TAGLIAFICO, J. P., García, A., & Schamber, P. 2016. *La transformación de las funciones de la asociatividad en una cooperativa de cartoneros: de la representación al trabajo productivo.* Revista Perspectivas de Políticas Públicas, (10).

TCHOBANOGLOUS, G., THEISEN, H., & VIGIL, S. (1994). *Gestión Integral de Residuos Sólidos.* Traducción Madrid: McGraw–Hill.

TRIPELLII, Adriana B., *La protección internacional del ambiente en el siglo XXI: hacia un derecho internacional del desarrollo.* 1ª ed.. Lexis Nexis, Buenos aires 2008.

VALLS, Mario. *Presupuestos Mínimos Ambientales.* Ed. Astrea. 1ª ed. Buenos aires, 2012.

VÁZQUEZ MANZANARES, Víctor Manuel (2014): *Externalidades y medioambiente,* Revista Iberoamericana de Organización de Empresas y Marketing, nº 2 (diciembre 2014). Disponible en: www.eumed.net/rev/ibemark/02/medioambiente.html. Último acceso: 27/10/2018.

VESCO, L. P. (2006). *Residuos Sólidos Urbanos: Su gestión integral en Argentina.* Agenda, vol. 21.

VILLANOVA, N. 2014. *Los cartoneros y la estatización de su condición como población sobrante para el capital por intermedio de las cooperativas.* Ciudad de Buenos Aires, 2001–2012. Trabajo y Sociedad 23.

WAJNTRAUB, Javier H., *Análisis exegético de la ley,* en MOSSET ITURRASPE, Jorge y WAJNTRAUB, Javier H., *Ley de Defensa del Consumidor,* Rubinzal–Culzoni, Santa Fe, 2008.

ZEBALLOS, J. L. 2003. Argentina: *Efectos sociosanitarios de la crisis*, 2001–2003.

ZUBILLAGA, M. S. (2013). *El destino de los residuos sólidos urbanos de la ciudad de Buenos Aires: breve diagnóstico y algunas alternativas.* Agronomía & Ambiente, vol. 33, n° 1–2.

Este libro se terminó de imprimir
en el mes de diciembre de 2018 en Carrasco 659
Buenos Aires – ARGENTINA